

Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Microeconomia

*I benefici della Cannabis: effetti
economici della legalizzazione delle
droghe leggere*

RELATORE

Prof. Fabiano Schivardi

CANDIDATO

Antonio Trombetta 249261

Alla mia famiglia.

A lei.

Ai miei amici.

A me.

*Nonostante il proibizionismo che ha caratterizzato
le politiche sulle droghe elaborate dalle autorità
italiane negli ultimi 25 anni, la marijuana è la
droga illegale più utilizzata in Italia.*

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO 1	
LA CANNABIS: STORIA ED EVOLUZIONE.....	6
1.1 Storia della Cannabis.....	6
1.1.1 Le origini e gli utilizzi	6
1.1.2 Il proibizionismo	7
1.1.3 Descrizione della pianta.....	9
1.2 Sostanze stupefacenti.....	10
1.2.1 Cosa si intende per droga.....	10
1.2.2 Classificazione delle sostanze stupefacenti.....	10
1.2.3 Le principali sostanze stupefacenti leggere	11
CAPITOLO 2	
L'ECONOMIA ILLEGALE	12
2.1 L'economia non osservata	12
2.1.1 Il valore del sommerso economico.....	12
2.1.2 L'economia illegale	13
2.2 La posizione italiana sull'uso di sostanze stupefacenti.....	13
2.3 La legislazione sulla cannabis.....	16
2.3.1 La proposta di legge C. 3235	16
2.3.1 L'opinione politica	18
2.4 Confronto fra normative: Italia e Paesi Bassi	19
2.4.1 Analisi della regolamentazione sugli stupefacenti in Italia	20
2.4.2 Analisi della regolamentazione sugli stupefacenti nei Paesi Bassi	23
2.4.3 Confronto tra le due regolamentazioni	26
CAPITOLO 3	
VALUTAZIONE ECONOMICA DELL'EVENTUALE LEGALIZZAZIONE	27
3.1 Analisi costi - benefici della legalizzazione della Cannabis: due analisi a confronto.....	27
3.1.1 Analisi costi - benefici: David e Ofria	28
3.1.2 Analisi costi - benefici: Esposito.....	31
CONCLUSIONE	37

INTRODUZIONE

La legalizzazione della Cannabis a scopo ricreativo rappresenta da sempre un tema fonte di dibattito che divide il nostro Paese in due fazioni diametralmente opposte: proibizionisti e antiproibizionisti. I sostenitori sono convinti che la legalizzazione rappresenti la cura ai problemi dell'Italia (come, ad esempio, il sovraffollamento carcerario oppure la lotta alla criminalità organizzata), gli altri, invece, sono sicuri che sia il primo passo verso il baratro, in quanto, oltre a normalizzare il consumo di cannabis, rischia addirittura di aumentarlo, con i relativi danni sociali e sanitari che si potrebbero generare.

Il dibattito sulla legalizzazione del mercato della cannabis è tornato in voga negli ultimi tempi, riproposto “non solo dal bilancio negativo di anni di proibizionismo, ma probabilmente anche dalla sempre maggiore necessità dei governi degli Stati più sviluppati di aumentare il proprio gettito fiscale, senza ricorrere a ulteriori imposizioni a carico di redditi, imprese e immobili.”¹ Per questi motivi sempre più Stati nel Mondo (Paesi Bassi, Portogallo, Canada, Colorado, California e molti altri) hanno intrapreso una politica di legalizzazione e regolamentazione del mercato della cannabis, attraverso una valutazione pragmatica dei costi e benefici che questa comporta.

Lo scopo della mia ricerca è quindi descrivere, analizzare, stimare un mercato che già esiste ma che non è regolamentato, per arrivare di fronte ad un bivio: regolamentare o non regolamentare il mercato illegale delle sostanze stupefacenti leggere. Questo mercato, che vale miliardi di euro, rappresenta un problema o un'opportunità?

Nel presente elaborato, cercherò di rispondere alle questioni precedentemente esposte, effettuando una valutazione economica dei costi e benefici di un'eventuale regolamentazione del mercato. Attraverso un iter logico, si arriverà quindi ad una stima economica, e non etica, dell'impatto che il mercato delle droghe leggere potrebbe dare al sistema italiano.

La mia analisi si compone di tre capitoli.

Nel primo si introduce l'argomento, partendo da un breve excursus storico della pianta di cannabis e del proibizionismo che la perseguita da secoli. È inoltre proposta una classificazione delle sostanze stupefacenti, in particolare su quelle leggere, le principali: marijuana e hashish.

Proseguendo con la trattazione, nel secondo capitolo viene analizzato nel dettaglio il caso italiano, a partire dalla definizione dell'economia non osservata e del suo conseguente valore sommerso, fino ad arrivare al disegno di un quadro attuale della posizione politica riguardo l'uso di sostanze stupefacenti. Successivamente, verrà presentata la disciplina degli stupefacenti nei Paesi Bassi, allo scopo di confrontare i diversi interventi legislativi susseguiti nel tempo e le differenti linee guida tra i due Paesi.

Il terzo capitolo, infine, si concentra sull'analisi costi - benefici dell'eventuale regolamentazione del mercato della cannabis, tramite le ricerche condotte da Esposito, David e Ofria sulla questione.

¹ “Effetto Cannabis sui conti pubblici”, Piero David e Ferdinando Ofria, pubblicato su “lavoce.info”, 21/03/2014

CAPITOLO 1

LA CANNABIS: STORIA ED EVOLUZIONE

1.1 Storia della Cannabis

1.1.1 Le origini e gli utilizzi

La canapa è una pianta con una storia misteriosa e antichissima, molto più antica di quella del cotone e della seta. Varie ricerche testimoniano, infatti, il ritrovamento di alcuni semi fossilizzati, in una grotta in Romania, risalenti a oltre 10 mila anni fa. La pianta ha origine in Asia Centrale, dove cresceva spontaneamente e da cui probabilmente si è diffusa verso gli altri continenti.

I ritrovamenti più antichi, che dimostrano l'uso della canapa da parte dell'uomo, sono stati portati alla luce nell'isola di Taiwan, al largo delle coste cinesi, dove gli archeologi hanno scoperto un antico villaggio. Antichi manoscritti cinesi accennano alle piantagioni e alla sua filatura, usata per creare vestiti e corde. Tra i resti della città vi erano anche alcuni cocci di ceramica, decorati con la corda intrecciata e bagnata nell'argilla ancora fresca. Inoltre, erano presenti anche degli strumenti simili a quelli usati per staccare le fibre di cannabis dai loro steli.

Il primo uso della cannabis come medicinale risale all'imperatore cinese Shen Nung, che nel 2737 a.C. scrisse un trattato di farmacologia, nel quale ci sono riferimenti anche al Ma, la parola cinese che indica la cannabis, consigliata per trattare casi di "disordini femminili, gotta, reumatismo, malaria, stipsi e debolezza mentale". Intorno al 2000 a.C. anche gli antichi egizi iniziarono ad usare la pianta per curare irritazioni agli occhi. Nello stesso periodo, gli ariani (antico popolo nomade che faceva uso di cannabis) penetrarono nel Subcontinente indiano diffondendo le peculiarità della pianta. Infatti, nei Veda, i testi sacri dell'Induismo, viene citata una sostanza utilizzata nelle cerimonie religiose per "liberare dall'ansia" e gli effetti descritti fanno pensare che si tratti proprio della cannabis. Inoltre, la canapa veniva impiegata anche nella medicina ayurvedica come rimedio contro la lebbra o per favorire il sonno e sconfiggere il malumore.

Secondo gli studiosi, a portare la cannabis nel Nord Europa, invece, sarebbero stati gli sciiti, nomadi iraniani. Diverse testimonianze fanno pensare che la sostanza, diffusa con le migrazioni delle tribù nomadi che dall'Asia Centrale arrivarono fino al Mediterraneo e in Europa, fosse usata sia come fibra che a scopo ricreativo. La canapa viene citata anche nel trattato del medico di Nerone, risalente al 70 d.C., e nel documento di Galeno (II secolo), in cui viene indicata come rimedio contro l'aria nello stomaco e altri dolori.

Nel Medioevo continua la coltivazione e la diffusione della cannabis, soprattutto grazie alla grande richiesta di corde, indispensabili per le flotte italiane (in particolare quella veneziana) ed europee. Nel 1200, Papa Giovanni XXI, che fu anche medico, scrisse della cannabis in un trattato di medicina, considerandola come rimedio contro l'otite. La crescita del potere ecclesiastico legato al Cristianesimo, però, riuscì a cancellare diversi culti e riti, tra cui anche l'uso della cannabis, vietata

in diverse parti d'Europa durante il Sacro Romano Impero. Nonostante nel 1484 Papa Innocenzo VIII la definì malefica e vietò di usarla per ricavarne medicine, la diffusione nel Nord Europa fu inevitabile.

Nel 1798, con l'invasione dell'Egitto, i soldati francesi guidati da Napoleone Bonaparte riscoprirono la cannabis. Sebbene l'imperatore emanò un decreto per vietare di “bere il forte liquore fatto dai musulmani con un'erba detta Hashish e fumare le foglie della cannabis”, le due sostanze vennero importate in Europa e in breve tempo si diffusero per i loro effetti psicoattivi, soprattutto tra gli scrittori francesi.

Nel 1839 il medico irlandese William Brooke O'Shaughnessy, dopo aver trascorso molti anni in India a studiare le applicazioni mediche della pianta, scrisse e pubblicò articoli riguardo ai benefici a scopo terapeutico della cannabis, contro reumatismi, epilessia e tetano, definendola “il perfetto rimedio anticonvulsivo”. Tornato in Inghilterra nel 1841, O'Shaughnessy introdusse la cannabis indica nella medicina occidentale, consigliandola a medici e farmacisti. In modo inevitabile questa particolare cura si diffuse rapidamente anche negli Stati Uniti.

Dai vestiti, alle corde, fino al trattamento del dolore, la cannabis nel corso della sua lunga storia ha svolto numerosi compiti, adempiendo agli usi più disparati. Le testimonianze documentano che questa pianta, tornata al centro del dibattito medico-scientifico odierno, era già conosciuta e utilizzata migliaia di anni fa, in tutte le popolazioni della terra.

1.1.2 Il proibizionismo

La Cannabis sativa, chiamata comunemente “canapa” intendendo quella ad uso tessile e “marijuana” quella con effetto psicotropo, come suggeriscono le testimonianze è da sempre una pianta ampiamente utilizzata a scopo alimentare, terapeutico, religioso, agronomico, ricreativo e nella lavorazione industriale.

Però già nell'Ottocento, l'utilizzo intensivo del cotone e l'avvento delle navi a vapore frenarono la coltivazione della canapa, in quanto non più necessaria per la fabbricazione di vele e tessuti. Tra '800 e '900 la cannabis, così come altri farmaci naturali, fu gradualmente rimpiazzata da farmaci di sintesi, avvantaggiati dal fatto di poter essere dosati con maggior precisione, avere una rapida efficacia, e soprattutto trarre più profitto economico.

Dopo un periodo di indifferenza nei confronti di questa pianta, intorno agli anni '30 ci fu un rinnovato interesse per il suo utilizzo industriale. Vennero sintetizzati nuovi materiali ad alto contenuto di fibra, materie plastiche ottenute dalla cellulosa, e si pensò di fabbricare la carta col legno della canapa, mentre con l'olio dei semi, già si producevano in grande quantità vernici e carburante per auto.

Nello stesso periodo il magnate dell'automobile Henry Ford costruì un prototipo di automobile (la cosiddetta Ford Hemp Body Car) in cui parte della carrozzeria era realizzata in fibra di canapa,

rendendola molto più leggera della media delle auto allora diffuse e il motore funzionava a etanolo di canapa.

Negli anni trenta la canapa era diventata una fonte abbondante di materie prime per numerosi settori dell'industria poiché molto più sostenibile per l'ambiente al contrario di quella che si sviluppava in parallelo, basata su sostanze chimiche, petrolio e loro derivati e sugli elevati tornaconti economici.

Tali presupposti non furono però confermati, in America infatti si erano già costituiti dei grossi interessi che si contrapponevano alla canapa. Con il petrolio venivano prodotti materiali plastici e vernici, mentre dal legno degli alberi, trattati con solventi chimici a base di petrolio forniti dall'industria chimica Du Pont, veniva fabbricata la carta da giornale della catena Hearst. La Du Pont e la catena di giornali Hearst si coalizzarono promuovendo un'insistente campagna di stampa durata anni, in cui la cannabis, chiamata da allora marijuana², venne accusata di essere responsabile di tutti i delitti più efferati citati nelle cronache del tempo e definita dai giornali di William Hearst "assassina della gioventù" o "erba del diavolo". È cominciato così uno sfrenato proibizionismo verso questa pianta, considerata una vera e propria droga, anche se l'uso ricreativo fino ad allora non era molto diffuso. Perciò il vero obiettivo del proibizionismo era la necessità di togliere dal mercato non la droga, ma una pianta, che potenzialmente avrebbe fatto concorrenza a tutte le emergenti industrie: chimiche, farmaceutiche, del petrolio, della carta e delle fibre sintetiche.

Approfittando anche del fatto che l'America attraversava una profonda crisi economica, con milioni di disoccupati e un'opinione pubblica esasperata alla ricerca di un capro espiatorio, nel 1937 le due società riuscirono nel loro intento, poiché venne approvato il Marijuana Tax Act³, il quale proibiva la coltivazione di qualsiasi tipo di canapa, anche a scopo medicamentale. Da notare che non fu bandita solo la marijuana, ma anche la normale canapa coltivata, che era in realtà il vero obiettivo.

In Italia, negli anni del fascismo inizialmente la situazione era la medesima. Mussolini sottolinea l'importanza della canapa dal lato economico agrario e dal lato sociale e tra il 1936 e il 1940 la produzione di canapa in Italia supera le centomila tonnellate, segnando il suo storico record. Tuttavia, il destino dell'industria è ormai scritto, infatti, seguendo le orme del proibizionismo affermatosi definitivamente negli Stati Uniti nel 1937, anno in cui la cannabis diviene illegale in tutto il territorio tramite il Marihuana Tax Act, anche Mussolini sceglie di sposare le politiche proibizioniste.

Viene così inserita nell'elenco delle sostanze stupefacenti contenute nel Codice Penale del 1930, con l'articolo 447 che punisce la vendita e l'agevolazione del consumo di ogni sostanza vietata, e l'articolo 729 che prevede una pena detentiva o pecuniaria per chiunque sia colto «in luogo pubblico o aperto al pubblico, o in circoli privati, in stato di grave alterazione psichica per abuso di sostanze stupefacenti».

² Il nome messicano "marijuana" era stato probabilmente scelto al fine di mettere la canapa in cattiva luce, dato che il Messico era allora una nazione ostile contro la quale gli USA avevano appena combattuto una guerra di confine. Marijuana era un termine sconosciuto negli USA e l'opinione pubblica era adeguatamente informata sulla differenza tra il farmaco dalle proprietà rilassanti e la marijuana.

³ Firmato del presidente Franklin Delano Roosevelt.

Ancora oggi in diversi stati vengono perseguite penalmente centinaia di migliaia di persone ogni anno solo perché trovati a fumare qualche “spinello”.

Come ogni proibizionismo, anche questo è stato determinante nel far diffondere la “cosa proibita”, ovvero l’uso ricreativo della cannabis. In sostanza, l’unico proibizionismo che ha veramente funzionato, è stato quello nei confronti della canapa per uso industriale e della cannabis terapeutica, incentivando invece l’uso della marijuana e la curiosità della gente che poteva reperirla solo dal mercato illegale.

1.1.3 Descrizione della pianta

La canapa è un “genere di piante angiosperme⁴ della famiglia delle Cannabaceae, nell’ordine delle Urticali, piante legnose o erbacee con fiori poco appariscenti, che possono essere riuniti in infiorescenze oppure isolati”.

La speciazione del genere è piuttosto complessa poiché coinvolge numerosi aspetti, come quelli di natura legale, data l’alta percentuale di sostanza psicoattiva presente in certe tipologie. La canapa, infatti, produce attraverso le ghiandole delle infiorescenze femminili, secrezioni contenenti un elemento psicotropo, il Delta-9-tetraidrocannabinolo, conosciuto con la sigla THC che, insieme al Cannabidiolo (CBD), rappresenta il principale componente cannabinoide presente nella pianta.

Le prime classificazioni della Cannabis risalgono al XVIII secolo, durante il periodo dell’Illuminismo grazie al botanico Carl Linneaus, il quale considerò la canapa una singola specie: Cannabis sativa L.⁵. Nonostante i tanti secoli di studio, la tassonomia⁶ della canapa è ancora oggi oggetto di numerosi dibattiti. La classificazione proposta nel 1924 da Dmitrij E. Janischevsky, il quale studiava le piante che crescevano spontaneamente nell’Asia centrale, identifica tre specie differenti di Cannabis. Le tre specie riconosciute furono definite “Cannabis sativa”, che è la specie più diffusa e può raggiungere anche i cinque metri di altezza, “Cannabis indica”, più piccola e che presenta molte foglie e “Cannabis ruderalis”, che raggiunge circa il mezzo metro di altezza ed è senza rami.

Nel 1976 Ernest Small e Arthur Cronquist riconobbero solamente una specie, la Cannabis sativa L., con molte varietà e con due sottospecie: sativa e indica. La prima è utilizzata a scopo industriale per la produzione di semi e fibre ed è caratterizzata da un basso livello del principio psicoattivo delta-9-tetraidrocannabinolo (THC), mentre la seconda viene usata soprattutto a scopo ricreativo ed è caratterizzata da un alto livello di THC. Ad oggi la maggior parte dei botanici ritiene sia corretto utilizzare proprio la classificazione di Small e Cronquist.

⁴ Le angiosperme sono una vasta divisione di piante delle spermatofite, che comprende piante annue o perenni con il massimo grado di evoluzione: in questa definizione rientrano le piante con fiore vero e con seme protetto da un frutto.

⁵ La lettera L., posta spesso a seguire delle indicazioni di nomenclatura binomiale nei cataloghi di specie, identifica il cognome dello scienziato.

⁶ Tassonomia, definizione Treccani: “Nelle scienze naturali, termine (...) utilizzato per indicare da un lato le regole nomenclaturali, dall’altro le tecniche per lo studio teorico della classificazione filogenetica dei viventi, attraverso la definizione esatta di principi, procedure e norme che la regolano”.

1.2 Sostanze stupefacenti

1.2.1 Cosa si intende per droga

Secondo l'O.M.S.⁷ si definisce "droga" o "stupefacente" ogni sostanza chimica, naturale e artificiale che modifica la psicologia o l'attività mentale degli esseri umani.

Tutte le sostanze psicoattive agiscono sul cervello sfruttando il complicato circuito dei neuroni responsabili del piacere. In caso di abuso, queste possono provocare una forte dipendenza, sia fisica che psichica:

- La dipendenza psichica porta il consumatore ad uno stato mentale in cui non riesce a staccare la propria persona dal desiderio dello stupefacente, genera sintomi di astinenza emotivo-motivazionali come, ad esempio, uno stato di disagio o di insoddisfazione frequente, una ridotta capacità di provare piacere, o ansia.
- La dipendenza fisica è innescata dalla capacità delle droghe di alterare alcuni importanti processi che hanno luogo nel cervello. Il corpo si abitua alla presenza della sostanza, non riuscendo a farne a meno e in caso di un consumo insufficiente, va incontro a crisi di astinenza che causano sintomi anche molto intensi.

Il consumatore può avere tre atteggiamenti di assunzione nei confronti della sostanza stupefacente, dipendenti dalla frequenza d'uso della stessa:

1. assunzione occasionale;
2. assunzione abituale, che porta ad una dipendenza psichica, ma permette all'individuo di continuare a vivere la propria vita sociale e mantenere i propri interessi;
3. assunzione da tossicodipendente, che porta l'individuo all'alienamento sociale e a vivere in funzione della droga.

Secondo la definizione dell'O.M.S. la tossicodipendenza è una condizione di intossicazione periodica o cronica prodotta dal consumo ripetuto di una droga. Tale stato presenta le seguenti caratteristiche:

1. desiderio o bisogno di continuare a consumare la droga (dipendenza);
2. tendenza ad aumentare le dosi (assuefazione);
3. dipendenza di natura psichica e fisica dagli effetti della droga;
4. gli effetti nocivi per l'individuo e per la società.

1.2.2 Classificazione delle sostanze stupefacenti

A grandi linee le sostanze stupefacenti possono essere divise in sostanze che causano una dipendenza psichica, le cosiddette "droghe leggere", e sostanze che causano una dipendenza psico-fisica, anche dette "droghe pesanti". La distinzione si rifà al fatto che vi sono sostanze psicoattive particolarmente dannose e sostanze meno dannose per l'organismo. In particolare, vengono qualificate come droghe leggere le piante del genere cannabis (canapa) e le sostanze psicotrope da esse ricavabili come

⁷ Organizzazione Mondiale della Sanità

marijuana e hashish. A volte il termine può essere esteso agli psichedelici come funghi del genere psilocibe, LSD, i quali, come la canapa, non danno dipendenza fisica e non hanno una elevata tossicità. Vengono invece classificate come droghe pesanti le sostanze stupefacenti che provocano forte dipendenza (sia psichica che fisica) nei soggetti che le assumono causando serie lesioni all'organismo. Fra queste sono incluse la cocaina e l'eroina.

1.2.3 Le principali sostanze stupefacenti leggere

In modo generico e inesatto, con droghe leggere ci si riferisce alla marijuana e l'hashish, derivati della canapa indiana:

- La marijuana si ottiene mischiando foglie, steli e fiori della canapa;
- L'hashish deriva dall'impasto della resina estratta dal polline dei fiori con grasso animale o miele avente un contenuto di THC sino ad otto volte superiore a quello della marijuana.

Il principio attivo della canapa utile è il THC, che può variare tra lo 0,5% ed il 10% nella marijuana e tra il 2% ed il 20% nell'hashish.

La marijuana e l'hashish possono essere assunti fumandoli e ingerendoli. Gli effetti dipendono dalla dose assunta e da caratteristiche intrinseche del soggetto consumatore, come età, metabolismo e personalità; i più comuni sono: tachicardia, mal di testa, calo di concentrazione, calo di memoria, ansia, euforia.

CAPITOLO 2

L'ECONOMIA ILLEGALE

2.1 L'economia non osservata

L'economia non osservata - spiega l'Istat⁸ - è costituita dalle attività produttive di mercato che devono essere incluse nella stima del PIL ma che, per motivi diversi, sfuggono all'osservazione diretta ponendo particolari problemi di misurazione. Essa comprende, essenzialmente, l'economia sommersa e quella illegale.

Gli elementi principali dell'economia sommersa sono rappresentati dal valore aggiunto occultato attraverso comunicazioni fallaci del fatturato e dei costi o tramite lavoro irregolare. A ciò si aggiunge il valore degli affitti a nero, delle mance e una quota scaturita dalla riconciliazione tra le stime degli aggregati dell'offerta e della domanda.

L'economia illegale comprende sia le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibiti dalla legge, sia quelle che, pur essendo legali, vengono svolte da soggetti non autorizzati. Le attività illegali incluse nel Pil dei Paesi dell'Unione europea sono la produzione e il commercio di stupefacenti, i servizi di prostituzione e il contrabbando di sigarette.

Contrariamente a quanto accadeva in passato, dall'autunno del 2014 gli istituti di statistica nazionale dell'Unione europea sono tenuti a effettuare imputazioni per il valore di beni e servizi scambiati nell'economia non osservata. Per includere nel PIL il reddito e la spesa riferiti a tali attività, gli economisti devono stimarne il peso; nonostante le inevitabili imprecisioni di calcolo, queste stime indicano che l'economia non osservata può rappresentare una porzione consistente del PIL, con percentuali che variano considerevolmente da paese a paese.

L'aggiunta dell'economia non osservata rende il PIL una misura imprecisa dell'attività economica. Questa imprecisione diventa particolarmente problematica quando si mette a confronto il tenore di vita in paesi diversi. Tuttavia, nella misura in cui questa imprecisione è più o meno costante nel tempo all'interno di uno stesso paese, il PIL rimane una statistica efficace per valutare l'evolversi dell'attività economica da un anno all'altro.

2.1.1 Il valore del sommerso economico

Nel 2019, l'ISTAT stima l'economia non osservata a un valore di 203 miliardi di euro, pari all'11,3% del Pil, ridotta di oltre 5 miliardi (-2,6%) rispetto al 2018, confermando la tendenza in atto dal 2014. Nello specifico la componente dell'economia sommersa ammonta a poco più di 183 miliardi di euro mentre quella delle attività illegali supera i 19 miliardi.

⁸ Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)

Anni 2016-2019, valori in milioni di euro

COMPONENTI	2016		2017		2018		2019	
	Mln di €	Incidenza %	Mln di €	%	Mln di €	%	Mln di €	%
Economia sommersa	189.392	11,17 %	194.965	11,23%	188.931	10,67%	183.446	10,22%
Attività illegali	18.078	1,07%	18.896	1,09%	19.238	1,09%	19.411	1,08%
Economia non osservata	207.469	12,24%	213.862	12,32%	208.169	11,76%	202.858	11,3%
PIL	1.695.787	100%	1.736.593	100%	1.771.391	100%	1.794.935	100%

2.1.2 L'economia illegale

L'economia illegale ingloba sia le attività esercitate senza le necessarie autorizzazioni e competenze, sia quelle che violano norme penali, civili e tributarie. La prima categoria include una vasta casistica ed è alla base della nascita del mercato nero, forma di commercio clandestino che sfugge ai controlli e alle regolamentazioni riguardante un'enorme varietà di beni e servizi di prima necessità e non (tabacco, armi, valuta, dati personali).

Nel secondo gruppo, invece, sono di particolare rilievo i seguenti fenomeni:

- Narcotraffico: sistema di compravendita illegale di sostanze stupefacenti, una delle principali fonti di proventi per le organizzazioni mafiose e soprattutto per i cosiddetti "cartelli della droga". È noto il legame di questa fetta di economia non osservata con la criminalità organizzata; tuttavia, comprende solamente la componente caratterizzata da mutuo consenso delle parti: pratiche prettamente coercitive quali il furto e l'estorsione sono quindi escluse dall'insieme.
- Prostituzione: offerta di prestazioni sessuali dietro pagamento, manifestabile in diversi modi, dalla prostituzione di strada a quella online.
- Contrabbando di tabacco: merce di provenienza estera sottratta all'applicazione dei dazi e dei tributi interni.

La difficoltà, per quanto riguarda le attività illegali, è quella del calcolo del loro valore. Il problema parte dalla misurazione di tali attività, che essendo appunto illecite, si sottraggono a qualsiasi tipo di quantificazione per non incorrere in sanzioni legislative.

2.2 La posizione italiana sull'uso di sostanze stupefacenti

Dopo aver discusso sulle principali sostanze stupefacenti e sull'entità dell'economia illegale in Italia, analizziamo la posizione del nostro Stato sulla possibile legalizzazione delle droghe. Questa posizione viene messa in evidenza attraverso il Dipartimento delle Politiche Antidroga (DPA)⁹.

⁹ Il Dipartimento per Politiche Antidroga è stato istituito con il D.P.C.M. del 20 giugno 2008. Riconosciuto ed inserito fra le strutture permanenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, promuove e coordina l'azione del Governo in materia di politiche antidroga.

Nel novembre 2011 il DPA ha pubblicato un documento intitolato "Le ragioni del perché no alla legalizzazione delle sostanze stupefacenti", che tratta il tema della sconvenienza di una futura legalizzazione sotto vari aspetti.

Il primo problema che risalta è l'antitesi che si avrebbe tra la legalizzazione e la Costituzione Italiana, nello specifico, con gli art. 32 e 3. L'art. 32 recita: "*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo a interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti*". L'art. 3 comma 2, recita: "*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*".

Sulla base di questi principi fondamentali, il DPA ritiene che lo Stato debba attuare tutte le misure di tutela e promozione della salute di cui la legalizzazione delle sostanze stupefacenti, permettendone un più ampio consumo, non rientra.

In secondo luogo, viene affrontata la questione della riduzione dei fattori di "disapprovazione sociale" e "percezione del rischio" derivante dall'uso di droghe in seguito alla legalizzazione, e inoltre si provocherebbe un effetto negativo di "memoria socioculturale" dannoso soprattutto per le fasce giovanili. Viene in particolare evidenziato che la legalizzazione di tali sostanze ne favorirebbe la percezione come elementi socialmente acconsentiti e perciò, l'assunzione verrebbe considerata, specialmente dai più giovani, normale e (ancor più preoccupante) "normalizzante", e tutt'altro che pericolosa per la propria salute.

Il documento asserisce, poi, che con la legalizzazione delle droghe si ricadrebbe nella medesima incoerenza del tabacco, il quale viene venduto dallo Stato consapevole delle conseguenze mortali sui cittadini (il tabacco presenta il più alto numero di dipendenti al mondo e di relativi decessi).

Viene poi valutato anche il forte impatto negativo che un'eventuale legalizzazione potrebbe avere sulla salute dei cittadini, misurato mediante l'aumento delle patologie fisiche e psichiatriche dei consumatori. L'incremento di patologie come l'infezione da HIV, le epatiti, le malattie sessualmente trasmissibili (MST) comporterebbero alti costi sanitari a scapito dello Stato in termini di risorse finanziarie, potenzialità produttive e risorse umane.

Secondo il DPA, un altro ostacolo per la legalizzazione riguarda l'esigenza di disporre di aziende specializzate o di un sistema di autorizzazioni per la produzione, affinché siano garantite le opportune caratteristiche farmacologiche, di sicurezza, stabilità e purezza delle diverse sostanze stupefacenti. Questo implicherebbe un organismo di alto livello tecnologico e un costo che peserebbe sul bilancio dello Stato, oltre all'istituzione di punti vendita controllati per la distribuzione che violerebbero l'anonimato e la riservatezza dei consumatori occasionali. Infatti, le persone che vorrebbero servirsi di sostanze legali dovrebbero registrarsi a sistemi di distribuzione controllati allo scopo di evitare abusi e utilizzi impropri delle sostanze. Legalizzare le sostanze stupefacenti non vuol dire approvare un consumo illimitato, bensì consentire l'acquisto e il consumo entro i limiti previsti dalla legge. Molti dei potenziali clienti, però, pur di non essere catalogati come consumatori autorizzati, non

acquisterebbero presso questi punti vendita, ma preferirebbero lo spacciatore, anche a un costo più alto, sostenendo parallelamente il mercato illegale.

Un'ulteriore problematica irrisolvibile connessa alla legalizzazione di queste sostanze deriva dal fatto che qualsiasi tipo di lavoratore potrebbe usufruirne legalmente. Perciò la legalizzazione implicherebbe la necessità di aumentare i controlli tossicologici per evitare che lavoratori con mansioni particolari, possano mettere a repentaglio l'incolumità dei cittadini (si pensi ad esempio ai piloti di aerei, i conducenti di mezzi pubblici, i medici, ecc.), salvo non si voglia riconoscere (in modo irresponsabile e non applicabile nei regolamenti istituzionali) che anche chi usa sostanze stupefacenti possa svolgere tale mansioni e avere la patente di guida o il porto d'armi.

Per di più con la legalizzazione delle sostanze stupefacenti, ed in particolare della cannabis e dei suoi semi per la coltivazione, sorgerebbe una complicazione relativa al loro mercato on-line, ad oggi molto presente ed in espansione. Tale forma di offerta e distribuzione, infatti, sta assumendo sempre più rilevanza, tanto da poter divenire più competitiva di quella statale.

Il DPA, infatti, ritiene che l'eventuale legalizzazione genererebbe la comparsa di numerosi siti internet che moltiplicherebbero le offerte in maniera iperbolica rendendo difficile controllare il mercato e l'offerta alternativa a quella legale.

La legalizzazione delle sostanze stupefacenti, per essere efficace, non creare reddito per le mafie e sconfiggere mercati legali paralleli, dovrebbe riguardare contemporaneamente tutte le sostanze, per tutti i consumatori, in tutti gli Stati e qualsiasi altra sostanza immessa in commercio in futuro dalle organizzazioni criminali. Condizione questa chiaramente utopistica e irrealizzabile sia da un punto di vista politico che sanitario.

Il documento del DPA conclude confermando che, sulla base di quanto accaduto in passato per sostanze come alcool e tabacco, l'eventuale legalizzazione e tassazione delle sostanze stupefacenti potrebbe non apportare benefici allo Stato. Per di più, gli stati che hanno già legalizzato, come l'Olanda, hanno registrato un notevole incremento nel numero di consumatori, in particolari fra i minorenni. Questo rende il problema della legalizzazione un problema sociale, in cui la moralità e il benessere della società vengono compromessi.

L'indecisione sul legalizzare o meno le sostanze stupefacenti sta nel fatto che comunque si potrebbero generare benefici superiori ai danni (il tema dei benefici economici legati alla legalizzazione verrà affrontato approfonditamente nel terzo capitolo).

In sintesi, i principali motivi per cui il DPA (e quindi lo Stato italiano) si dichiara contrario ad un'eventuale legalizzazione delle sostanze stupefacenti sono i seguenti:

1. aumento della disponibilità e della accessibilità alle sostanze che causerebbe un aumento nel numero di consumatori e delle persone con dipendenza;
2. eccessivi costi in termini di gestione per la produzione, distribuzione, istituzione di punti vendita e di consumo, controllo sanitario delle sostanze e repressione della criminalità rispetto ai benefici attesi;

3. violazione dei principi morali ed etici nel rendere più accessibili sostanze tossiche alla popolazione;
4. aumento del numero di patologie correlate all'uso di sostanze;
5. aumento dei costi sanitari e sociali;
6. mancata riduzione degli introiti delle organizzazioni criminali.

2.3 La legislazione sulla cannabis

Negli ultimi anni il tema della legalizzazione dell'uso di cannabis a scopo ricreativo è stato al centro dei dibattiti pubblici del nostro paese, grazie soprattutto all'iniziativa referendaria per la "cannabis legale". Nonostante la Corte costituzionale il 16 febbraio 2022 abbia giudicato questa iniziativa inammissibile, il popolo italiano ha manifestato l'interesse verso la questione. Da una parte vi era un comitato proponente che includeva un insieme di associazioni, comitati e partiti vari, e, dall'altra, le 500.000 firme, necessarie per proporre il referendum, raccolte in soli sette giorni¹⁰.

Questo referendum è soltanto un altro tentativo (fallimentare) di modificare la legge sugli stupefacenti risalente ormai ad oltre trent'anni fa¹¹. Però, l'intenzione più concreta di legalizzare la produzione, la vendita e il consumo di Cannabis, a scopo ricreativo, si palesò nella proposta di legge C. 3235 (presentata il 16 Luglio 2015 e mai approvata), dal titolo "Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati."

2.3.1 La proposta di legge C. 3235

Proposta nel 2015 da 218 deputati, sulla base dell'esperienza degli ultimi decenni, mirava a risolvere le problematiche dovute ad una politica 'proibizionista' come quella del d.P.R. 309/1990¹².

La Direzione Nazionale Antimafia (DNA) riconosce, nel Rapporto annuale del 2015, la principale criticità nel "totale fallimento dell'azione repressiva" che aveva lo scopo di ridurre il consumo di Cannabis e dei suoi derivati, infatti:

- nei paesi produttori, l'attività di repressione non ha contrastato le organizzazioni criminali a capo della produzione di materie prime;
- nei paesi consumatori, non ha diminuito i profitti dei trasformatori e degli intermediari (la mafia in Italia) né limitato la diffusione delle droghe vietate;
- ma soprattutto, sforzarsi per reprimere il fenomeno avrebbe conseguenze controproducenti, poiché si distoglierebbe l'attenzione da emergenze criminali come estorsioni, corruzioni, traffico di esseri umani e di rifiuti, e dal contrasto al traffico delle droghe pesanti.

¹⁰ Boom di firme per il referendum cannabis legale: <https://www.micromega.net/referendum-cannabis-legale/>
Risultato storico per il nostro paese, dovuto principalmente alla possibilità di firmare anche tramite piattaforme pubbliche di cittadinanza digitale, come lo SPID).

¹¹ d.P.R. 309/1990: "Testo Unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope"

¹² Vedi d.P.R. 309/1990.

Al contrario, secondo la stessa DNA, l'adozione di politiche antiproibizioniste potrebbe garantire buoni risultati “in termini di deflazione del carico giudiziario, di liberazione di risorse disponibili delle forze dell'ordine e magistratura per il contrasto di altri fenomeni criminali e, infine, di prosciugamento di un mercato che, almeno in parte, è di appannaggio di associazioni criminali agguerrite”¹³.

La proposta di legge sposa un approccio pragmatico e antiproibizionista riguardo consumo, coltivazione e commercio. In sintesi:

- Art. 1: si legalizza la coltivazione della Cannabis a scopi ricreativi, fino a un massimo di 5 piante di sesso femminile e solo per i cittadini maggiorenni. Inoltre, si consente la coltivazione in forma associata, attraverso enti senza fini di lucro, sul modello dei cannabis social club spagnoli cui possono associarsi solo persone maggiorenni e residenti in Italia, in numero non superiore a cinquanta (è possibile associarsi a uno solo di questi enti).
- Art. 2: si consente alle persone maggiorenni la detenzione di modeste quantità di Cannabis (5 grammi all'esterno innalzabili a 15 in privato domicilio). In pratica è lecito il possesso di quelle quantità per uso ricreativo, senza dover richiedere alcuna autorizzazione o comunicazione, ma si esclude la possibilità di consumare prodotti derivati dalla cannabis in luoghi pubblici, aperti al pubblico e in ambienti di lavoro, pubblici e privati.
- Art. 3: viene modificato l'articolo 73 del testo unico depenalizzando la cessione gratuita di una modica quantità di cannabis a una persona maggiorenne, entro il limite massimo previsto per la detenzione personale consentita;
- Art. 4: viene modificato l'articolo 75 del testo unico escludendo le sanzioni amministrative in caso di uso personale di Cannabis o derivati (come ad esempio: sospensione della patente di guida, del passaporto, del porto d'armi)
- Art. 5: si istituisce un monopolio di Stato che regola il sistema delle autorizzazioni per la coltivazione, per la lavorazione e per la vendita al dettaglio nel mercato legale (escludendo dal regime di monopolio “la coltivazione in forma personale e associata della Cannabis”) con l'obiettivo di “giungere a un sistema di offerta in grado di soddisfare (sottraendo al mercato criminale) la domanda di Cannabis, senza incentivarne né incrementarne il consumo”. Infine, si vieta la propaganda pubblicitaria, diretta o indiretta, della Cannabis e suoi derivati.
- Art. 6: viene regolato il settore della Cannabis ad uso farmaceutico.
- Art. 7: si stabilisce che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie relative alla violazione dei limiti e delle modalità previsti per la coltivazione e detenzione di cannabis siano destinati interamente a interventi informativi, educativi, preventivi, curativi e riabilitativi, svolti dalle istituzioni scolastiche e sanitarie e rivolti a consumatori di droghe e tossicodipendenti.

Inoltre, viene stanziato il 5% annuo dei proventi derivanti dalla legalizzazione del mercato della Cannabis al finanziamento dei progetti del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga.

¹³ Direzione Nazionale Antimafia – Relazione Annuale 2014, Pagina 355

- Art. 8: si istituisce l'introduzione di una relazione annuale alle Camere sullo stato di attuazione della stessa legge e sui suoi effetti, da unire all'attuale relazione annuale sullo stato generale della diffusione delle droghe e del relativo consumo in Italia.
- Art. 9: si prevede che il giudice dell'esecuzione, con proprio decreto, anche d'ufficio, ridetermini automaticamente – riducendole di due terzi – le pene irrogate per i reati di cui all'articolo 73 del testo unico.
- Art. 10: si disciplina l'entrata in vigore delle disposizioni, prevedendo una gradualità temporale nell'entrata a regime delle modifiche introdotte al testo unico e alla legge n. 907 del 1942.

2.3.1 L'opinione politica

"Credo valga la pena cominciare a parlarne seriamente. Il proibizionismo ha fallito".

Con questa frase, comparsa su Twitter il 6 gennaio 2014, l'assessore all'Agricoltura Gianni Fava riapre ufficialmente la diatriba sulla legalizzazione della cannabis in Italia.

Il fatto che questo invito al dialogo arrivi da un membro della Lega Nord, partito di norma poco incline a questo genere di aperture, ha suscitato uno scalpore immediato, facendo surriscaldare una questione che, fino a quel momento, pareva essere un tabù. Argomento portato all'ordine del giorno non da un movimento politico, ma da un singolo politico che ha espresso “un’opinione a titolo personale che non impegna in alcun modo la Lega.”¹⁴ Tale comportamento può sembrare illogico, ma poiché il tema delle droghe tocca vari aspetti, fra cui proprio quello della libertà personale, è normale che tenda ad essere un dibattito in cui le prese di posizione sono personali e non di partito.

Ad oggi, dopo una serie di proposte di legge, il dibattito è ancora vivo.

Nel settembre 2021 sono state raccolte 500mila firme che avevano lo scopo di presentare il quesito referendario riferito al Testo Unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, di cui al d.P.R. 309/1990. Il quesito proposto agisce in maniera chirurgica su alcuni aspetti del Testo unico degli stupefacenti, cercando di “attenuare le pene rispetto a fatti che, anche secondo recenti sentenze della Cassazione, non mettono in pericolo l’ordine pubblico e la sicurezza, né ledono la salute individuale e collettiva.” Il quesito referendario valutato dai giudici della Consulta prevede:

- l’abrogazione del verbo “coltiva” dal comma 1 dell’articolo 73,
 - depenalizzazione delle coltivazioni domestiche o "rudimentali" di una quantità esigua di piante di cannabis;
- l’abrogazione delle pene detentive da 2 a 6 anni dal comma 4 dello stesso articolo 73 per quanto riguarda produzione, vendita e cessione relativamente alle sostanze indicate nelle tabelle II e IV del testo sugli stupefacenti (prodotti della cannabis e altre droghe leggere), lasciando però in vigore le multe da migliaia di euro;
- l’abrogazione di alcune sanzioni amministrative previste dall'articolo 75, in particolare la sospensione della patente o altri permessi di guida,

¹⁴ Assessore leghista, sì alla cannabis. Ma Salvini lo stoppa, Corriere della Sera, 7/01/2014

→ questo non rende lecita la guida sotto l'effetto di sostanze.

Nel febbraio 2022 però, la Corte costituzionale ha bocciato il referendum. La respinta ha provocato la dura reazione di chi lo aveva promosso. A partire da Marco Cappato dell'Associazione "Luca Coscioni" che parla di "colpo micidiale alle istituzioni e alla democrazia" fino ai radicali, i quali fanno notare che «con questa nuova fumata nera sono state bruciate quasi 2 milioni di firme raccolte per i referendum eutanasia e cannabis. Si tratta di sentenze politiche che cancellano la più grande mobilitazione popolare della storia recente.»

La delusione arriva anche da Riccardo Magi, deputato di +Europa e promotore del referendum, il quale considera il respingimento «un colpo durissimo per la democrazia in Italia. Sicuramente la Corte ha cercato il pelo nell'uovo.»

Contenti della bocciatura, invece, Matteo Salvini e Giorgia Meloni. Il segretario della Lega Nord in un'intervista afferma di essere «contro l'utilizzo di ogni genere di droga, che sia la coltivazione, la distribuzione e l'utilizzo.» Ancor più diretta Giorgia Meloni, leader di Fratelli d'Italia, secondo cui «la bocciatura da parte della Corte costituzionale del referendum sulla droga legale è una vittoria. Quella contro le droghe e le dipendenze è una battaglia in difesa della vita che non ha colore politico.» Pertanto, nel quadro generale della politica italiana, si nota una tendenza proibizionista per il centrodestra e i partiti minori ad esso legati, e una tendenza più liberista per il centrosinistra e i partiti più radicali.

La questione, ora, è in mano al parlamento. Alla Camera la chiamano la disputa della Cannabis per il divario presente tra i due rami del Parlamento. Da un lato, a Montecitorio, c'è una proposta di legge che punta alla depenalizzazione della coltivazione domestica, di un massimo di 4 piantine per uso personale. Dall'altro, a Palazzo Madama, a fine aprile è stato presentato un ddl, apprezzato da Matteo Salvini che l'ha ribattezzato "Droga Zero", il quale propone il contrario: pene più severe e niente "lieve entità" anche per la semplice detenzione di stupefacenti. Le due Camere marciano in direzione opposta sullo stesso argomento anche se in teoria non si potrebbe fare. Infatti, i regolamenti parlamentari (articolo 78 del regolamento di Montecitorio e numero 51 di quello di Palazzo Madama) affermano che non si può procedere all'esame di un progetto di legge che ha "un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato nell'altro ramo del Palazzo." Di conseguenza l'unica via d'uscita, secondo le norme interne di deputati e senatori, è che i vertici delle due Camere si scrivano e si mettano d'accordo.

2.4 Confronto fra normative: Italia e Paesi Bassi

Dopo aver esaminato la posizione dell'Italia riguardo le sostanze stupefacenti, approfondiamo adesso la normativa che disciplina il loro uso nel nostro Paese. All'analisi della regolamentazione italiana segue quella relativa ai Paesi Bassi, in quanto protagonisti di un coraggioso processo di depenalizzazione dei reati in tema di stupefacenti. Il capitolo si conclude con il confronto tra le due normative.

2.4.1 Analisi della regolamentazione sugli stupefacenti in Italia

In Italia la normativa relativa agli stupefacenti è in continua evoluzione. Lo dimostrano i numerosi provvedimenti che sono intervenuti nel corso degli anni che suggeriscono una certa instabilità politica e una sorta di difficoltà nel mantenere una determinata corrente di pensiero.

In Italia la normativa vigente in materia di produzione, vendita e traffico di stupefacenti leggeri classifica le suddette attività come reato, mentre il consumo è affrontato in maniera diversa a seconda della singola fattispecie.

In ordine temporale le leggi sul territorio italiano in materia di droghe leggere sono state:

- la legge 396 del 18 febbraio 1923 emanata dal Regno d'Italia, che affronta i “Provvedimenti per la repressione dell’abusivo commercio di sostanze velenose aventi azione stupefacente”; questa prevedeva brevi pene detentive per la vendita, la somministrazione e la detenzione da parte di soggetti non autorizzati;
- la legge 1041 del 22 ottobre 1954, che affronta la "Disciplina della produzione del commercio e dell’impiego degli stupefacenti”; questa prevedeva delle sanzioni penali più severe, ovvero il carcere per chiunque «acquisti, venda, ceda, esporti, importi o detenga sostanze o preparati indicati nell’elenco degli stupefacenti», senza quindi distinguere consumo personale e spaccio;
- la legge 685 del 22 dicembre 1975, approvata dal governo guidato dal democristiano Aldo Moro, la quale affronta la “Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza”; questa cambiò metodologia di approccio alle droghe leggere risultando nettamente migliorativa per i consumatori. Tale legge trattava in maniera diversa il consumatore e colui che detiene sostanze stupefacenti a scopo commerciale; inoltre, prevedeva la possibilità di “uso personale” non terapeutico e la non punibilità per la detenzione di una “modica quantità”; la lotta alle droghe leggere cambiò volto tramite numerose attività di prevenzione, cura e riabilitazione.
- la legge 162 del 26 giugno 1990, voluta dal capo del governo Bettino Craxi, anche nota come “Jervolino - Vassalli” (i due parlamentari firmatari della proposta), che affronta “Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza”; importante fu il passaggio dalla definizione di “modica quantità” a quello di “dose media giornaliera”. In particolare, stabilisce che l’uso personale di droga, sia leggera che pesante, rappresenta un illecito che tuttavia, non prevede sanzioni penali, bensì amministrative, solo se il quantitativo posseduto non è superiore alla «dose media giornaliera». Per la produzione e lo spaccio introduce invece una differenziazione (di pena) tra droghe pesanti e leggere, prevedendo però sempre la reclusione.

Nel 1990 venne emanato il “Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza”, più comunemente chiamato Testo Unico sugli stupefacenti o Testo Unico sulle Tossicodipendenze. Le novità introdotte dal Testo Unico furono:

- maggiori compiti assegnati al Comitato Nazionale di Coordinamento per l'Azione Antidroga, fornendogli la responsabilità diretta nel coordinamento delle politiche nei campi della prevenzione, della repressione della produzione e del traffico di stupefacenti e del recupero e della cura dei tossicodipendenti;
- definizione dei poteri e dei compiti del Servizio Centrale Antidroga (Direzione Centrale per i Servizi Antidroga - D.C.S.A.) istituito nel 1975 con la legge 685;
- più spazio di manovra per le Forze dell'Ordine attraverso la possibilità di agire sotto copertura;
- indicazione della destinazione dei beni sequestrati dalle Forze dell'Ordine;
- istituzione del Fondo Nazionale di Intervento per la Lotta alla Droga.

Gli obiettivi del D.P.R.¹⁵ 309/90 furono:

- attribuire maggiore spazio di manovra alle Forze dell'Ordine per contrastare la diffusione delle sostanze stupefacenti;
- sancire l'illiceità dell'uso di stupefacenti per fini personali e ricreativi;
- sancire il passaggio da "modica quantità" a "dose media giornaliera" per la distinzione tra il tipo di sanzione, amministrativa o penale.

Di notevole interesse era il titolo VIII del D.P.R. 309/90: "Della repressione delle attività illecite", il quale indicava e specificava i casi in cui si applicavano le sanzioni penali o amministrative. In particolare, l'art. 73 incriminava "la produzione, il traffico, la detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope elencate nelle tabelle I e III previste dall'art. 14". L'articolo disponeva la reclusione "da 8 a 20 anni e la multa da 50 milioni a 500 milioni di lire per chiunque, senza l'autorizzazione definita dall'art. 17¹⁶, coltivasse, producesse, vendesse, distribuisse, trasportasse, inviasse, spedisse, consegnasse per qualunque scopo o comunque illecitamente sostanze stupefacenti." Nel caso tali fatti riguardassero "sostanze stupefacenti o psicotrope presenti nelle tabelle II e IV dell'art. 14 si applicava la pena della reclusione da 2 a 6 anni e la multa da lire 10 milioni a lire 150 milioni". Si prevedeva dunque un trattamento diverso per le droghe leggere e quelle pesanti.

Riguardo all'uso personale, l'art. 75 del D.P.R. 309/90, disponeva che "chiunque, per farne uso personale, illecitamente acquistava o deteneva sostanze stupefacenti o psicotrope in dose non superiore a quella media giornaliera era sottoposto ad una sanzione amministrativa:

- sospensione della patente di guida o il divieto di conseguirla per un periodo fino a tre anni,
- sospensione della licenza di porto d'armi o il divieto di conseguirlo,
- sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo o il divieto di conseguirlo se trattasi di cittadino extracomunitario.

Anche in questo caso, la durata della sospensione era ponderata al tipo di sostanze in relazione alle quali era stato commesso l'illecito.

¹⁵ Decreto del Presidente della Repubblica.

¹⁶ Autorizzazione del Ministero della Sanità.

Così, la popolazione carceraria aumenta notevolmente e la legge viene accusata di essere liberticida. In Italia inizia dunque a prendere piede un movimento antiproibizionista che si rivela molto radicato dato che vengono raccolte le firme necessarie per depositare una proposta di referendum abrogativo dei Radicali, il quale viene poi votato nell'aprile 1993.

Il 5 giugno del 1993 il D.P.R. 171, in base al referendum del 18 aprile 1993, cambiò le normative in base al consumo personale ed alla vendita, rimanendo sempre con una distinzione tra sanzione amministrativa e penale, in base al quantitativo in possesso del sanzionato: in caso di quantitativi di grossa portata vi erano alcuni criteri per giudicare l'individuo in questione:

- a. la divisione dello stupefacente in dosi;
- b. lo stato del soggetto in relazione allo stupefacente (consumatore occasionale, abituale o tossicodipendente);
- c. le sue condizioni economiche.

Successivamente, il Testo Unico sugli stupefacenti venne modificato con la legge 49 del 21 febbraio 2006, derivante dal d.l. 272 del 30/12/2005 (anche conosciuto come decreto Fini-Giovanardi), che apportò le seguenti modifiche:

- eliminazione delle differenze in termini di sanzioni tra droghe "leggere" e "pesanti";
- introduzione di nuove tabelle per quantificare il possesso che dava luogo a sanzioni penali piuttosto che amministrative;
- inasprimento delle sanzioni.

Un'ulteriore piccola modifica si ebbe con la legge 38 del 15 marzo 2010, che si occupò delle fattispecie legate alla terapia del dolore.

Il 24/12/2013 con il d.l. 146 il comma 5 dell'art. 73 del T.U. sugli stupefacenti venne cambiato dal Legislatore sancendo un'unica sanzione detentiva e pecuniaria per i casi di lieve entità.

Nel 2014 il proibizionismo estremo termina, la Corte costituzionale con la sentenza n. 32 del 25/02/2014 dichiara l'illegittimità costituzionale per il modo in cui è stata approvata. Così, a causa del vuoto normativo creatosi, torna in vigore la c.d. legge Jervolino-Vassalli (tuttora in vigore) che viene però leggermente modificata dalla cosiddetta legge Lorenzin¹⁷.

Tuttavia, questo ha portato ad un buco legislativo in quanto le tabelle per la classificazione e la distinzione degli stupefacenti della legge Jervolino-Vassalli non sono aggiornate e non includono molte droghe sintetiche introdotte negli ultimi anni. Il Legislatore, con il d.l. del 20/03/2014 ha ridefinito i criteri di formazione delle tabelle per la classificazione e la distinzione degli stupefacenti. Secondo il nuovo provvedimento, l'art. 14 del D.P.R. 309/90 dovrebbe prevedere la formazione di 5 tabelle¹⁸, la I e la III raggruppano le droghe pesanti, la II e la IV quelle leggere, l'ultima riguarda i medicinali.

¹⁷ Essa introduce alcune misure, tra cui soprattutto la riduzione delle pene relative al piccolo spaccio ad un massimo di 4 anni, mentre precedentemente a seconda della sostanza potevano arrivare anche a 6 anni.

¹⁸ Per approfondire vedi art.14: https://www.federserd.it/files/download/drp_309_9-10-90_aggiornato.pdf

La situazione attuale

Il sovraffollamento delle carceri continua tutt'oggi a rappresentare un problema: dall'ultima edizione del Libro Bianco, un rapporto annuale che analizza gli effetti delle politiche proibizioniste in Italia, si evince che «in assenza di detenuti per l'art. 73 non vi sarebbe il sovraffollamento carcerario». Inoltre, per le segnalazioni di un semplice consumo, per il quale sono invece previste sanzioni amministrative, «1.312.180 persone dal 1990 sono state segnalate, di cui il 73,28% per derivati della cannabis».

Il popolo italiano, adesso più che mai, sembra essere propenso ad adottare politiche antiproibizioniste. A dimostrarlo sono le oltre 500mila firme raccolte in solo una settimana, necessarie a presentare la proposta di referendum¹⁹ che mira a raggiungere la depenalizzazione del consumo di cannabis. È ormai chiaro a tantissimi cittadini, dunque, che quella della cannabis è diventata una questione sociale, presentata come fatto criminale, ed è per questo che si rende necessaria la presa di coscienza da parte della politica.

2.4.2 Analisi della regolamentazione sugli stupefacenti nei Paesi Bassi

Dopo aver illustrato il sistema normativo italiano sugli stupefacenti, osserviamo com'è stata affrontata la questione legalizzazione da un Paese diventato famoso per la sua politica liberista: i Paesi Bassi. Diversamente dall'Italia, questo paese fin dai primi anni del '900 ha avuto una linea guida precisa sulla regolamentazione delle droghe. In Olanda l'utilizzo dei derivati della cannabis è disciplinato dall'Opiumwet (in inglese Opium Act), approvato nel 1919 con lo scopo iniziale di regolare il mercato dell'oppio e di controllare lo scambio di altre sostanze pericolose come la cocaina, la morfina, l'eroina e l'anfetamina (dal 1953, anche la produzione e il possesso di cannabis o suoi derivati vennero considerati un crimine). L'Opiumwet fu modificato nel 1976 a causa delle tendenze giovanili che aumentavano sempre più l'utilizzo di cannabis e hashish. Fu così introdotta la distinzione tra sostanze a scarso effetto di dipendenza e assuefazione (soft drugs) e sostanze con un maggiore impatto in termini di dipendenza e danni fisici (hard drugs). Intorno agli anni '80, comparvero i primi coffee-shop, appositi locali autorizzati dallo Stato alla vendita di modesti quantitativi di droghe, che consentono di consumare e provare diverse varietà e qualità di droghe leggere all'interno. E proprio grazie ad essi, i Paesi Bassi divennero famosi in tutto il mondo per la loro politica antiproibizionista nei confronti della cannabis. Il motivo principale che permise al governo olandese di non sopprimere i primi coffee-shop fu l'obiettivo di separare il mercato della cannabis da quello delle droghe pesanti e combattere la criminalità legata alla cannabis, diminuendo contemporaneamente il numero di soggetti che si avvicinava alle droghe pesanti.

L'attuale legislazione sulle droghe nei Paesi Bassi reputa “punibile l'importazione, l'esportazione, la preparazione, il trattamento, la vendita, la fornitura, il trasporto, la produzione e la detenzione delle sostanze stupefacenti oltre il limite di uso personale indicate nell'Opium Act”.

¹⁹ Vedi “[proposta di referendum](#)” nel paragrafo ‘L'opinione politica’

In Olanda il consumo personale di stupefacenti non è punito, ma lo Stato scoraggia il consumo di sostanze stupefacenti tramite campagne finalizzate a far conoscere i rischi connessi all'uso di sostanze che creano dipendenza. Inoltre, mira a prevenire l'uso di droghe e limitare i rischi per l'individuo e la collettività, offrendo assistenza ai tossicodipendenti senza denuncia penale in caso di consumo personale.

La politica olandese, riguardo le sostanze stupefacenti, si basa sostanzialmente su tre principi:

1. attività di cura e salvaguardia per contrastare la domanda di stupefacenti e contenere i danni alla salute provocati dal consumo degli stessi;
2. alta priorità nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata per diminuire la fornitura di stupefacenti;
3. tutela dei cittadini e rispetto dell'ordine pubblico.

La politica sugli stupefacenti è condotta da tre ministeri:

- Ministero della Giustizia: responsabile dell'applicazione della legge;
- Ministero della Sanità, del Benessere e dello Sport: responsabile della politica di prevenzione e assistenza;
- Ministero degli Affari Interni: responsabile degli affari di competenza dell'amministrazione locale e della polizia.

Affinché questa politica sia funzionante sono stati istituiti 33 centri di assistenza per tossicodipendenti (di cui 18 provvisti di strutture ospedaliere), inoltre è stato assegnato alla polizia regionale e nazionale il compito di svolgere servizi giudiziari e investigativi specializzati e le autorità doganali sono state dotate di scanner all'avanguardia. Nei Paesi Bassi sono i traffici di stupefacenti su larga scala (sia di cannabis, sia di droghe pesanti) ad avere la priorità sulle indagini e sulla perseguibilità. Per la vendita, invece, lo Stato si concentra principalmente sulle droghe pesanti, tralasciando la vendita e il possesso di cannabis per uso personale. In particolare, la direttiva del pubblico ministero olandese del 1/01/2001 prevede che la vendita di cannabis nei negozi autorizzati debba rispettare i criteri AHOJ-G²⁰, ovvero, non è permesso:

- vendere alla stessa persona una quantità di cannabis superiore a 5 grammi al giorno;
- vendere droghe pesanti;
- pubblicizzare gli stupefacenti;
- disturbare la quiete pubblica;
- vendere ai minorenni (fino a 18 anni) o farli entrare nei coffee-shop.

È inoltre perseguita attivamente la vendita di quantità maggiori ai 5 g e la vendita praticata al di fuori degli edifici autorizzati (è illegale la vendita in strade, bar, ristoranti, abitazioni).

Altre regole alle quali i coffee-shop devono sottostare riguardano i limiti di scorta massima di droghe leggere che possono detenere (non superiore ai 500 grammi) e il divieto di consumo di alcolici e

²⁰ L'acronimo AHOJ-G sta per: A-Affichering (pubblicità), H-Harddrugs (droghe pesanti), O- Overlast (rumori), J-Jeugdigen (vendite a minori), G-Grote hoeveelheden (limite quantitativo giornaliero).

tabacchi all'interno dei coffe-shop. La violazione di questi vincoli comporta sanzioni amministrative e penali.

Il "triangolo dei poteri" è un ente provinciale composto dal sindaco, dal procuratore capo e dal capo della polizia che ha il compito di decidere e modificare alcuni requisiti dei coffe-shop, nel rispetto dei limiti stabiliti dal pubblico ministero. Per esempio, tale organo può fissare il numero di coffee-shop da aprire in una determinata area o può ordinare la loro chiusura (circa il 27% dei comuni olandesi ha coffee-shop) e può abbassare la soglia delle scorte prevista dal PM.

Un elemento caratteristico della normativa vigente in Olanda è costituito dalla facoltà di esercitare o meno l'azione penale, cioè il pubblico ministero non condanna ogni reato, ma può scegliere se perseguire oppure no un illecito in funzione dell'interesse della collettività. In sostanza, il pubblico ministero decide in base alla priorità da dare alle indagini più rilevanti e alla perseguibilità dei reati in materia di stupefacenti.

L'art. 11 dell'Opium Act disciplina i reati inerenti alle soft drugs:

- 1) Per gli individui che infrangono il divieto di importazione, esportazione, preparazione, trattamento, vendita, fornitura, trasporto, produzione e detenzione delle sostanze stupefacenti catalogate nella lista II (droghe leggere) è prevista la pena massima della reclusione di un mese e/o il pagamento di una multa di seconda categoria (€ 4.050).
- 2) Per coloro che non rispettano il divieto di preparazione, trattamento, vendita, fornitura, trasporto, produzione e detenzione di droghe leggere è prevista la pena della reclusione fino a 2 anni e/o una multa di quarta categoria (€ 20.250).
- 3) Per i soggetti che violano i divieti del punto 2 in connessione all'esercizio di una professione, la pena massima prevista è la reclusione fino a 4 anni e/o una multa di quinta categoria (€ 81.000).
- 4) Per i reati di importazione/esportazione di droghe leggere è prevista la pena massima della reclusione fino a 4 anni e/o la multa di quinta categoria (€ 81.000).

L'articolo precisa che se le violazioni riguardano una quantità di marijuana o hashish inferiore al limite di 30 grammi, la normativa del punto 2 non viene attuata. Inoltre, in caso di quantità limitata all'uso personale, le disposizioni descritte nei punti 2 e 4 non vengono applicate.

L'Olanda si è dimostrata un Paese avanguardista anche per quanto riguarda l'uso medico della cannabis, già nel 2003 consentì il suo utilizzo nel settore sanitario, permettendo a circa 2.000 farmacie di disporre farmaci a base di cannabis. L'uso di questi medicinali sta aumentando di continuo, infatti, nel 2011 uno studio della Dutch Association for Legal Cannabis²¹ ha mostrato che tra il 2003 e il 2010 sono stati venduti circa 40.000 medicinali a base di cannabis a circa 6.000 pazienti diversi. Un ruolo fondamentale in questo processo di legalizzazione per scopi medici è stato ricoperto dall'OMC (Office of Medicinal Cannabis), ovvero l'ufficio governativo addetto alla produzione di cannabis per

²¹ In olandese NCSM (Nederlandse Associatie voor legale Cannabis en Haar Stoffen als Medicatie), è un'associazione no-profit indipendente, finanziata tramite diversi sponsor, nata nel 2008 con lo scopo di aumentare il consenso dell'uso della cannabis per scopi medici e terapeutici.

scopi medici e scientifici, alla fornitura di questi medicinali a farmacie autorizzate, istituti di ricerca e università e al controllo qualità.

Nel maggio 2012, il governo, per cercare diminuire il fenomeno del turismo della droga, decise di introdurre il “Weed Pass” in tre province meridionali dell'Olanda. Il Weed Pass era una ID card, che dovevano possedere i cittadini maggiorenni per poter entrare nei coffee-shop. Il risultato non fu positivo, infatti, i consumatori si rifiutavano di registrarsi e preferivano rivolgersi al mercato illegale, acquistando marijuana per strada. Con l'ascesa al governo del partito di centro sinistra nel settembre 2012, il Weed Pass abrogato. Adesso per acquistare cannabis nei coffee-shop al confine con altri stati, basta mostrare il documento di residenza e quello di identità. Però persiste l'intenzione di ridurre l'accesso agli stranieri.

Ad Amsterdam, nei coffee-shop (un terzo di quelli presenti in Olanda), invece, non vengono richiesti certificati per l'acquisto, dunque, i turisti esteri possono entrare e comprare liberamente. È stato il sindaco della capitale a deciderlo, in quanto ritiene che la chiusura aumenterebbe la criminalità e lo spaccio per strada.

Tra l'altro il nuovo governo ha proposto un esperimento riguardante la coltivazione controllata di cannabis, allo scopo di risolvere definitivamente il “blackdoor problem”, ossia il problema dell'approvvigionamento dei coffee-shop, i quali devono rivolgersi al mercato illegale delle sostanze stupefacenti. In merito a questo, con la sentenza del 26 aprile 2011, la Corte Suprema dei Paesi Bassi ha stabilito la possibilità per ogni singolo individuo di coltivare nella propria abitazione fino a 5 piante di marijuana senza incorrere in sanzioni, indipendentemente dalla quantità prodotta.

2.4.3 Confronto tra le due regolamentazioni

In seguito all'analisi delle normative sugli stupefacenti dei due Paesi in esame (Italia e Paesi Bassi), effettuiamo un confronto, evidenziando le caratteristiche principali che le contraddistinguono.

Una prima differenza, che conferma la maturità dei Paesi Bassi rispetto all'Italia, riguarda l'anno di attuazione: mentre la legge di riferimento italiana (DPR 309/1990) è piuttosto recente, la normativa di base olandese risale addirittura al 1919.

La seconda divergenza è rappresentata dal carattere più proibizionista della normativa del nostro Paese rispetto all'Olanda. In Italia, infatti, viene perseguita la detenzione di sostanze stupefacenti (anche se di modiche quantità e per uso personale), al contrario dei Paesi Bassi, i quali ne consentono sia la detenzione (nei limiti dell'uso personale), che il consumo. Ad oggi, l'orientamento dei Paesi Bassi è meno proibizionista proprio perché la sua normativa, ormai vecchia di oltre cent'anni, risulta, di conseguenza, maggiormente consolidata.

L'aspetto principale che caratterizza i Paesi Bassi consiste nell'esercizio della vendita di droghe leggere presso centri autorizzati, i cosiddetti "coffee-shop". È sbagliato pensare che lo stato olandese sia favorevole alla cannabis o alla prostituzione (legale nei Paesi Bassi) perché secondo la politica pragmatica di questo Stato è meglio regolamentare queste attività a rischio che tenerle allo sbando.

CAPITOLO 3

VALUTAZIONE ECONOMICA DELL'EVENTUALE LEGALIZZAZIONE

3.1 Analisi costi - benefici della legalizzazione della Cannabis: due analisi a confronto

La proposta di legge C. 3235, presentata il 16 luglio 2015 e mai approvata, costituisce il punto di partenza di questa indagine volta ad analizzare i costi e i benefici di un'eventuale legalizzazione della cannabis ad uso ricreativo in Italia.

Secondo i sostenitori della proposta di legge, avere una visione più pragmatica, come quella che ha portato sempre più Stati a legalizzare il settore, produrrebbe:

- un maggior gettito fiscale,
- una riduzione delle spese di repressione,
- una migliore qualità del prodotto venduto,
- un contrasto alla criminalità organizzata.

Per valutare l'entità dei vantaggi sopracitati, occorre stimare le dimensioni e quindi il valore del mercato della Cannabis in Italia. Secondo la DNA²² ogni anno in Italia il consumo di cannabis si aggira tra 1,5 e 3 milioni di Kg e considerando le stime sui prezzi di vendita al dettaglio (10,1€ al grammo per la marijuana e 12,4€ al grammo per l'hashish) il valore di tale mercato è compreso tra i 15 e i 30 miliardi di euro.

Sulla base di questi dati, la legalizzazione della Cannabis in Italia, oltre a ridurre i costi legati alla repressione penale del fenomeno e a intaccare i profitti del mercato nero, sembrerebbe generare un gettito fiscale di notevole entità, poiché con una regolamentazione analoga a quella dei tabacchi, come previsto dalla proposta di legge, circa i tre quarti del prezzo di vendita finirebbero nelle tasche dello Stato. Parte di questi proventi, però, verrebbe destinata a interventi di natura preventiva e riabilitativa rivolti ai consumatori di droghe e ai tossicodipendenti.

Tra l'altro, l'esperienza degli Stati che hanno già regolamentato questo mercato ci dimostra che il numero dei consumatori e l'incidenza sanitaria connessa direttamente e indirettamente al consumo di cannabis non sono aumentati.

Per analizzare l'ipotetico impatto economico che potrebbe avere la legalizzazione in Italia, si tiene conto delle ricerche pubblicate in quel periodo. Da un lato, le ricerche²³ di Piero David e Ferdinando Ofria, quali "Effetto cannabis sui conti pubblici", "Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici", "Droghe leggere: la legalizzazione è un buon affare" e "Cannabis, quanta paura di una pianta", che, richiamano l'attenzione sui benefici dell'eventuale legalizzazione del mercato della cannabis ad uso ricreativo, tralasciando gli aspetti riguardanti i costi che questa comporterebbe.

²² Direzione Nazionale Antimafia: Relazione Annuale 2014

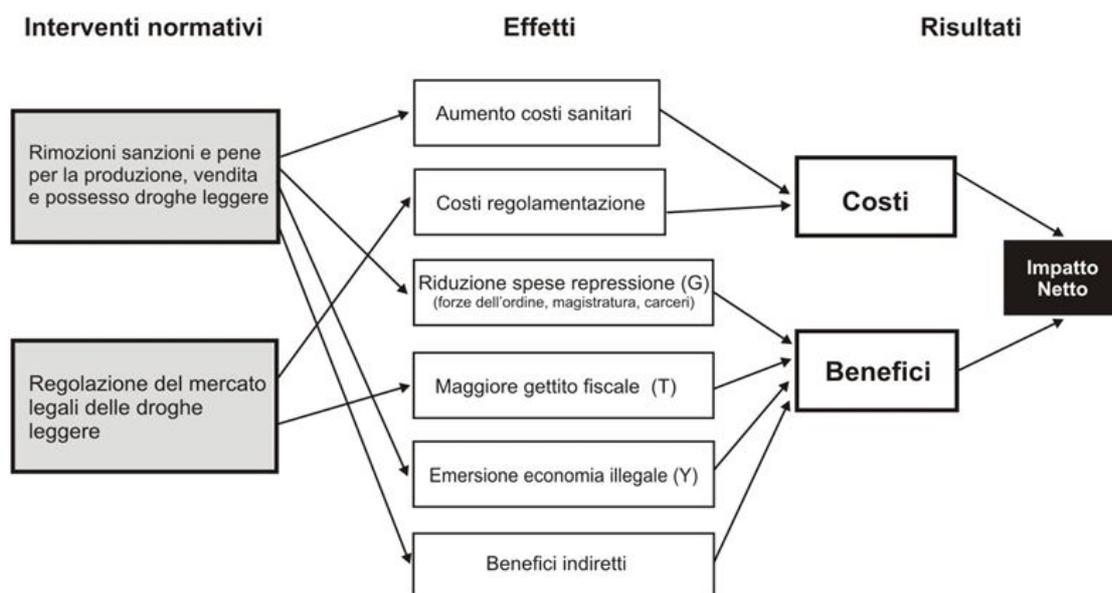
²³ Pubblicate su <https://www.lavoce.info/>

Dall'altro, la ricerca di Marcello Esposito intitolata "Gli effetti economici della liberalizzazione della Cannabis in Italia"²⁴ (2016), che, invece, fornisce una visione più critica della legge in esame, ridimensionando il valore dei potenziali introiti.

3.1.1 Analisi costi - benefici: David e Ofria

Considerando il bilancio negativo delle politiche proibizioniste e la crescente necessità dei governi degli Stati più sviluppati di aumentare il proprio gettito fiscale, senza servirsi di ulteriori imposizioni a carico di redditi, imprese e immobili, appare evidente come la questione della legalizzazione della Cannabis possa ricoprire un ruolo importante nella partita della sostenibilità dei conti pubblici.

Tuttavia, l'introito fiscale è solo uno spicchio dell'utilità complessiva che uno Stato può trarre dalla legalizzazione. Poiché non è possibile misurare analiticamente l'impatto netto della legalizzazione del mercato delle droghe leggere (proprio perché si tratta di un mercato illegale), David e Ofria costruiscono un modello logico, come dimostra il diagramma sottostante, in cui schematizzano costi e benefici che potrebbero derivare dalla legalizzazione delle sostanze stupefacenti e dalla relativa regolazione dei mercati legali di queste, per poi compararne i diversi pesi.



Sistematizzazione di costi e benefici della legalizzazione delle droghe leggere

I costi della legalizzazione

I Costi (C) si distinguono in Costi diretti (Cr) e Costi indiretti (Cs):

$$C = f(Cr, Cs).$$

I Costi diretti (Cr) provengono "dalla regolamentazione del nuovo mercato legale (struttura dell'agenzia per la gestione di produzione e vendita, controllo sul rispetto della legislazione, sensibilizzazione ed informazione dei consumatori), e quantitativamente possono essere paragonati

²⁴ Pubblicata da LIUC Papers, periodico dell'Università Carlo Cattaneo

ai costi sostenuti per il controllo pubblico del consumo di tabacco e sigarette, dato che nella proposta di legge parlamentare dovrebbero avere una regolamentazione molto simile a quella in ipotesi”²⁵.

I Costi indiretti (Cs) dipendono invece da un “eventuale aumento dei consumi di droghe leggere in seguito alla legalizzazione”²⁶ (ad esempio un incremento dei costi sanitari di cura e disintossicazione).

A tal proposito, è necessario sottolineare che recenti studi, basati sul caso olandese, dimostrano che tali costi sono molto ridotti. Altre ricerche, invece, condotte sul consumo di Cannabis tra i giovani negli Stati che hanno legalizzato la commercializzazione della cannabis a scopo ricreativo non hanno riscontrato particolari mutamenti nelle abitudini tra prima e dopo la legalizzazione.

Pertanto, il costo della regolamentazione del mercato delle droghe leggere (marijuana ed hashish) dovrebbe mantenersi molto ridotto, limitato alle sole spese per la relativa struttura amministrativa all’interno dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

I benefici della legalizzazione

I benefici della regolamentazione del mercato della cannabis sono molteplici e riguardano anche aspetti non quantificabili economicamente. Li possiamo dividere in benefici strettamente legati alla regolamentazione e quantificabili, e benefici non quantificabili legati indirettamente alla filiera di produzione e commercializzazione delle droghe leggere.

$$B = f(Sr, Gf, Qp, Co)$$

I benefici diretti sono rappresentati dalla riduzione delle Spese di repressione (Sr), e dal maggiore Gettito fiscale (Gf), mentre i principali benefici indiretti sono il risultato di una migliore Qualità del prodotto venduto (Qp) e di un rilevante contrasto alla Criminalità organizzata (Co).

La riduzione delle Spese di repressione (Sr) rappresentano i “minori costi che forze dell’ordine, magistratura e sistema carcerario affronterebbero se venisse cancellato il reato di produzione e vendita delle droghe leggere, le quali rappresentano oltre il 50% del mercato degli stupefacenti”²⁷ (Direzione Nazionale Antimafia, 2015). Il risparmio ammonterebbe a 541,67 milioni di euro per le spese carcerarie e di magistratura e 228,37 mln di euro relativi all’ordine pubblico ed alla sicurezza. Pertanto, la riduzione delle Spese di repressione ammonterebbe, secondo i due autori, a 770,04 milioni di euro (541,67 + 228,37).

L’aumento gettito fiscale (Gf) “proviene dalle imposte sulle vendite, ipotizzando un’aliquota simile a quella applicata per i tabacchi, circa il 75% del prezzo di vendita”²⁸. Per stimare l’ammontare di questo fattore occorre moltiplicare la stima dei consumi di cannabis, rifacendosi alle rilevazioni dello studio AquaDrugs, promosso dal Dipartimento delle Politiche AntiDroga (DPA) sui residui di sostanze stupefacenti nelle acque dei depuratori ²⁹, per il relativo prezzo di mercato. Tuttavia, considerando che il prezzo non è fisso, ma variabile, i due teorici hanno presentato tre scenari (12€,

²⁵ David e Ofria, “Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici”.

²⁶ David e Ofria, “Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici”.

²⁷ David e Ofria, “Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici”.

²⁸ David e Ofria, “Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici”.

²⁹ AquaDrugs utilizza la metodologia sviluppata dall’Istituto Farmacologico “Mario Negri” chiamata “epidemiologia delle acque reflue”, applicata, oltre che per la cannabis, anche per la cocaina, eroina e metanfetamina.

10€ e 8€ al grammo), stimando un Gettito fiscale (Gf) compreso tra 5,293 miliardi di euro e 7,940 miliardi di euro, a seconda del prezzo di mercato.

Stima	Dosi per 1000 abitanti	Prezzo	Spesa	Spesa annua	Per 60000 (popolazione italiana)	Più 10%	Imposte al 75%
Alta	36,62	12	439,44	160.395,6	9.623.736.000	10.586.109.600	7.939.582.200
Media	36,62	10	366,20	133.633,0	8.019.780.000	8.821.758.000	6.616.318.500
Bassa	36,62	8	292,96	106.930	6.415.824.000	7.057.406.400	5.293.054.800

Fonte: Dipartimento politiche antidroga. Istituto di ricerche farmacologiche Mario Negri

L'aumento di Qualità del prodotto venduto (Qp) è un beneficio difficilmente quantificabile, ma non per questo trascurabile, visto che riguarda la salute del consumatore e può incidere sul settore della Sanità. Infatti, con il mercato delle droghe leggere in mano alle organizzazioni criminali nessun consumatore sa esattamente cosa sta assumendo. Da uno studio dell'Università di Berna condotto nel 2016 su 191 campioni di marijuana si evince che il 91% di essi risultava contaminato da altre sostanze (come ad esempio ammoniacca, lacca, lana di vetro, piombo, alluminio, ferro, cromo, cobalto e altri metalli pesanti altamente nocivi), adoperate per aumentare il peso dell'erba ed avere così più profitti, ma che possono arrecare al consumatore danni più gravi rispetto al mero consumo di Cannabis. Un mercato regolamentato, quindi, comporterebbe un controllo di qualità della filiera e meno rischi per i consumatori.

Il contrasto alla Criminalità organizzata (Co), rappresenta un altro beneficio difficile da quantificare, ma importante da considerare.

La Direzione Nazionale Antimafia dichiara nella Relazione Annuale 2014 (pag. 345-355) che la regolamentazione delle droghe leggere:

- ridurrebbe la liquidità delle organizzazioni criminali (spesso reinvestita nell'economia legale, alterando la concorrenza) ed il loro consenso sociale: la criminalità organizzata offre una prospettiva di lavoro molto più sicura e remunerativa di quella offerta dallo Stato;
- limiterebbe in maniera più efficace il traffico di droghe pesanti, concentrando le risorse delle forze dell'ordine nella persecuzione di questi o altri reati.

Un altro aspetto rilevante riguarda il passaggio dal consumo di droghe leggere a quello di droghe pesanti, il cosiddetto gateway effect. Attualmente questo passaggio è incentivato soprattutto dagli spacciatori che hanno tutto l'interesse a convincere il consumatore di droghe leggere (incapaci di creare dipendenza) a provare eroina, cocaina e droghe sintetiche (che invece creano dipendenza). Legalizzando la cannabis i rapporti tra i due mercati diminuirebbero notevolmente, limitando il passaggio dal consumo di droghe leggere a quello di droghe pesanti.

Conclusioni di David e Ofria

I due autori ritengono che quello delle droghe sia un mercato a tutti gli effetti, in cui le curve di domanda e offerta si incrociano formando un prezzo di equilibrio e lo scambio avviene con consenso

reciproco. Concludono quindi ribadendo che il consumo di droghe leggere è ormai un fenomeno di massa e come tale è più efficace regolarlo che proibirlo: ostacolare l'accesso al mercato legale sposta solo i consumatori su quello illegale, non riduce la domanda.

“Pertanto, la domanda da porsi non è ‘perché legalizzare’, ma ‘quando’”.

Per questi motivi, principalmente nelle economie più avanzate come gli USA o il Canada, dove hanno minore influenza stigma morali o religiosi, ci si sta avviando velocemente verso la regolamentazione del mercato legale della cannabis. E visti i risultati positivi di questi primi anni di legalizzazione, altri Stati seguiranno l'esempio degli USA.

Dunque, la domanda non è “perché legalizzare”, ma “quando”.

3.1.2 Analisi costi - benefici: Esposito

Nella ricerca “Gli effetti economici della liberalizzazione della Cannabis in Italia”, pubblicata da Liuc Papers nel 2016, Marcello Esposito affronta un'analisi molto più critica riguardo la proposta di legge C. 3235.

Secondo Esposito, per analizzare la convenienza economica della legalizzazione della Cannabis sono necessari almeno 3 fattori:

1. Gli introiti per l'erario derivanti dall'emersione del mercato ‘nero’ e, quindi, dalle tasse sulla produzione e il consumo di Cannabis.
2. Le eventuali minori spese per il contrasto alla produzione e spaccio di Cannabis.
3. La maggiore spesa sanitaria e i costi sociali che deriverebbero dalla rinuncia all'azione di contrasto e dal rischio di un ampliamento del mercato della cannabis”

I primi due fattori sono i benefici, mentre l'ultimo rappresenta i costi.

I benefici della legalizzazione

Sicuramente la regolamentazione del mercato della Cannabis potrebbe procurare introiti per l'erario, che adesso sono destinati al mercato ‘nero’, ma a quanto ammonterebbero tali introiti?

Per stimare il valore per l'Erario della regolamentazione è necessario partire da una stima delle dimensioni del mercato della Cannabis in Italia.

Trattandosi di un mercato illegale non esistono statistiche ufficiali e le stime che si hanno, possono oscillare notevolmente. A questo si aggiunge la variabilità causata da fluttuazioni di prezzo e dinamiche temporali del consumo di droga, che dipendono dal cambiamento del prodotto e delle abitudini dei consumatori negli ultimi 20 anni.

Per stimare le entrate fiscali derivanti dalla legalizzazione, dunque, è necessario stimare il consumo della sostanza, poi moltiplicarlo per il prezzo di questa, ottenendo così il valore monetario del mercato.

Infine, per derivare una stima degli introiti per lo Stato in caso di legalizzazione, occorre ipotizzare un'aliquota fiscale e ragionare sull'elasticità al prezzo della domanda.

La stima del consumo illegale di cannabis

La dimensione del mercato illegale della cannabis può essere misurata sia dal lato dell'offerta (supply-side) che da quello del consumo (demand-side).

La stima demand-side del consumo di cannabis viene effettuata tramite indagini campionarie sulle abitudini di consumo e, recentemente, attraverso i residui del principio attivo presenti nelle acque reflue. La metodologia tradizionale delle indagini è quella più usata per le pubblicazioni statistiche ufficiali. L'altra è alquanto recente e necessita di ulteriori chiarezze sul suo grado di affidabilità, ma non va sottovalutata perché, in assenza di altro, le acque reflue sono l'unica evidenza empirica ed oggettiva del consumo.

La stima supply-side, invece, è particolarmente complessa poiché la produzione e lo spaccio sono perseguite penalmente in maniera molto più severa che il consumo e inoltre, la produzione avviene in buona parte in paesi del Terzo Mondo; quindi, è più semplice sondare i consumatori che i produttori. Pertanto, una stima "supply-side" non può ad esempio essere effettuata attraverso misurazioni satellitari dell'estensione delle piantagioni, ma primariamente attraverso sequestri da parte delle forze dell'ordine.

Esposito ritiene che siano più affidabili le stime 'demand-side' rispetto alle stime 'supply-side' perché per un paese come l'Italia, crocevia della malavita internazionale, è ancora più difficile rilevare informazioni sulla dimensione del mercato domestico dai sequestri sul territorio o nelle acque nazionali. Per questo motivo prenderemo in considerazione solo la stima demand-side.

Per stimare consumi e consumatori di Cannabis, l'autore si serve dei dati IPSAD ("Indagine di Popolazione Italiana sull'uso di Alcol e Droghe, condotta dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, in base alla metodologia sviluppata dalla EMCDDA³⁰") riportati nella relazione del Dipartimento Politiche AntiDroga (2014).

I dati IPSAD attestano che la percentuale della popolazione italiana tra i 15 e i 64 anni che nel 2011 ha fatto un uso occasionale di cannabis (nei 12 mesi precedenti l'indagine) è del 8,7%, cioè circa 4,4 milioni di individui. I consumatori abituali (quelli cioè che hanno consumato cannabis anche nei 30 giorni precedenti) sono invece il 3,9%.

Supponiamo che in un giorno tipico di consumo il cliente occasionale assuma la dose media singola pari a 0,25 grammi di cannabis, mentre il consumatore assiduo ne assuma 1 grammo, questo genera un consumo annuo pari a 220 tonnellate di Cannabis.

In questo modello, il target dei consumatori è costituito da circa 4,4 milioni di italiani. In questo modo il consumo domestico complessivo è sottostimato perché, ad esempio, si stanno escludendo gli ultrasessantacinquenni e gli immigrati irregolari. I primi possono essere trascurabili, ma gli immigrati irregolari sono una fetta importante del mercato. Tuttavia, questa parte di consumatori può essere

³⁰ Osservatorio Europeo delle droghe e delle tossicodipendenze.

omessa poiché stiamo stimando la dimensione del mercato “legale” e in caso di legalizzazione, la cannabis sarà venduta solo ai maggiorenni e a chi abbia i documenti in regola.

Un'altra complicazione è rappresentata dai turisti. Negli Stati americani che hanno liberalizzato la cannabis vi sono delle limitazioni all'acquisto da parte dei non residenti ed è vietata l'esportazione. In Olanda, viceversa, i turisti costituiscono una quota considerevole del consumo di cannabis. In questo lavoro, però, non valuteremo le entrate dello Stato italiano derivanti dalla vendita di cannabis a cittadini stranieri.

La stima “demand-side” del valore del mercato illegale e delle potenziali entrate fiscali

Dopo aver stimato le dimensioni del mercato, calcoliamo il suo valore monetario, moltiplicando il consumo per il prezzo della sostanza.

Le stime sull'eventuale prezzo di vendita, però, sono ancora solo teoriche. I beni che vengono venduti nei mercati illegali sono generalmente beni di demerito poiché impongono un'esternalità negativa. Questi beni, quando vengono scambiati nel mercato illegale, diventano costosi a causa delle spese interne ed esterne coinvolte (la funzione di produzione illegale è meno efficiente, in quanto il contrasto della polizia rende il processo più costoso).

Poiché la cannabis è un bene di demerito, in caso di legalizzazione, oltre a basarsi sulla valutazione della domanda e dell'offerta del prodotto, il governo fisserebbe il prezzo di vendita seguendo la modalità utilizzata per le sigarette, ovvero gli verrebbe imposta un'aliquota fiscale di circa il 75%.

Il consumatore di tale bene generalmente preferisce acquistare sul mercato legale, per via dei minori rischi legali e una garanzia sul prodotto. Tuttavia, la produzione di beni di demerito è soggetta ad aliquote fiscali più elevate. Pertanto, i produttori di questi beni devono sopportare una cospicua tassa a causa dell'impatto negativo che la loro produzione/consumo ha sulla vita delle persone e dell'ambiente circostante. Assumere una completa traslazione dell'aliquota sui produttori attraverso un'imposta pigouviana, però, è irrealistico, infatti, questi non sopporterebbero l'intero onere della tassa, ma lo sposterebbero anche sui consumatori aumentando il prezzo del bene.

In Olanda, ad esempio, il prezzo della cannabis viene deciso in base a quello della varietà più utilizzata, la Nederwiet. Secondo l'esperienza di questo Paese, dopo la legalizzazione, poiché il rischio di coltivare e produrre cannabis viene eliminato, il prezzo tende a diminuire. E anche se il prodotto sarà abbondantemente tassato, le imprese che lo producono, grazie alle economie di scala ottenibili, ridurrebbero i costi complessivi della cannabis.

Inoltre, i consumatori sono meno reattivi alle variazioni del prezzo dei beni di demerito data la loro domanda altamente anelastica e la bassa elasticità della domanda al prezzo, quindi, sarebbero disposti a pagare di più senza uccidere il mercato legale.

Considerando un prezzo medio al grammo pari a 10€, il valore del mercato della Cannabis in Italia si aggirerebbe sui 2,2 miliardi di euro. Ipotizzando quindi un'aliquota fiscale di circa il 75% (la stessa gravante sul tabacco) si ragionerà sull'elasticità al prezzo della domanda.

Esistono infatti due scenari diversi, in base al fatto che il prezzo medio di mercato (10€ al grammo) sia al lordo o al netto delle imposte:

1. Se il prezzo medio di mercato di 10€ al grammo è al lordo delle imposte, si presume³¹ un completo spiazzamento del mercato illegale e un gettito per lo stato pari a 1,65 miliardi di euro. Tuttavia, in questo scenario, risulta difficile credere che 2,5€ al grammo (25% di 10€) che resta in capo a produttori e rivenditori riesca a remunerare tutta la filiera, distribuzione compresa, e pagare tutte le tasse relative alla produzione, stoccaggio, etc...

Un compito piuttosto arduo che condiziona lo sviluppo di una futura eventuale “industria” della cannabis in Italia.

2. Se il prezzo medio di mercato di 10€ al grammo è al netto delle imposte, vuol dire che il prezzo al consumatore ammonterebbe a 40€ al grammo. In questo scenario, è molto difficile che il mercato illegale venga spiazzato, visto che, secondo le stime di Esposito, il 71% del mercato illegale proviene da consumatori abituali, i quali tendono ad acquistare il prodotto al prezzo più conveniente possibile, anche se significa affidarsi al mercato nero. In questo caso, secondo il modello basato su dati IPSAD, allo Stato giungerebbe un gettito fiscale compreso tra 421 e 596 milioni di euro.

Risulta quindi evidente che gli introiti derivanti dalla legalizzazione dipenderebbero esclusivamente dal grado di sostituzione tra consumo legale ed illegale.

L'azzeramento dei costi di repressione

Un altro potenziale beneficio, secondo gli antiproibizionisti, è costituito dall'azzeramento dei costi legati al contrasto e alla repressione dello spaccio di cannabis, come sostenuto da David e Ofria. In realtà, secondo Esposito, è impossibile ottenere un risparmio significativo in questo campo, per diversi motivi:

- a. In mancanza di contrasto al contrabbando di cannabis, il mercato legale non avrebbe alcuna possibilità di competere contro quello illegale
- b. Poiché il consumo di cannabis si concentra nelle fasce di età più giovani lo Stato ha il dovere di contrastare la diffusione della cannabis tra i minorenni³² e nelle scuole.
- c. Sarà comunque necessario sostenere i costi di strutture di controllo della cannabis legale, le quali devono verificare che il contenuto di THC rispetti i requisiti stabiliti dalla legge per evitare truffe ai danni dei consumatori o peggiori conseguenze sanitarie da “overdose”.

Perciò secondo l'analisi di Esposito è irrealizzabile ottenere contemporaneamente il doppio obiettivo di massimizzazione degli introiti per lo Stato e indirizzare la lotta verso le droghe più pericolose piuttosto che verso la Cannabis.

³¹ Il costo di produzione della sostanza legale in Italia può non risultare competitivo con quello della sostanza illegale, prodotta in Italia o importandola da paesi come il Marocco o l'Afghanistan. In assenza di azioni di contrasto alla criminalità il prezzo della cannabis illegale potrebbe rapidamente scendere verso il livello pagato all'ingrosso (1-2 euro al grammo) mettendo fuori gioco il mercato legale.

³² Per la cannabis andrebbe adottata la definizione americana di minorenne, cioè sarà vietato il consumo ai minori di 21 anni. La cannabis provoca i maggiori danni cerebrali quando il cervello è ancora in fase di sviluppo e quindi fino ai ventuno anni.

I costi della legalizzazione

Per la valutazione dei costi, l'analisi di Esposito si concentra sulle conseguenze sanitarie e sociali della diffusione incontrollata dell'uso di Cannabis.

Secondo l'autore è possibile che ci sia un ampliamento della platea di consumatori in caso di legalizzazione, in quanto:

- viene meno lo stigma sociale sul consumo di Cannabis;
- è più semplice procurarsi della droga poiché non ci si rapporta più con intermediari illegali, soprattutto per alcune tipologie di consumatori che, per età o posizione sociale, non si rivolgerebbero mai ad un intermediario illegale;
- aumenta la qualità del prodotto offerto, i negozi autorizzati vendono cannabis controllata e certificata, perciò anche il consumatore inesperto si avvicina senza timore.

Se alla legalizzazione della cannabis segue un'estensione della platea dei consumatori diventa più complessa la stima degli effetti economici. Il primo impatto di questi fattori nel breve termine si traduce in un aumento di introiti per lo Stato. Ma nel lungo termine, l'impatto potrebbe essere negativo, considerando i relativi costi sanitari e sociali dei danni provocati dall'uso di Cannabis.

Per fare un esempio teorico l'autore ipotizza che la legalizzazione della Cannabis raddoppi il suo consumo. In questo caso, i consumatori problematici, cioè quelli che usano la cannabis quotidianamente, aumenterebbero di circa 500.000 unità, mentre le persone in cura presso i Ser.D (servizi pubblici per le dipendenze patologiche del Sistema Sanitario Nazionale) aumenterebbero di 13.000 unità.

Per quanto riguarda i trattamenti di disintossicazione, si stima un aumento dei costi pari a circa 90 milioni di euro all'anno. Invece, per i costi sanitari legati all'uso di Cannabis (problemi respiratori, schizofrenia, tumori...), non esistendo stime specifiche, l'autore calcola un aumento della spesa ospedaliera di 660 milioni di euro.

Infine, Esposito considera anche i costi riguardanti la perdita di capitale umano associato all'uso di Cannabis (riduzione di produttività, problemi psichici, carriere rovinate dal passaggio in un Ser.D):

- 290 milioni di minori introiti dovuti alla minore produttività dei tossicodipendenti in cura presso i Ser.D;
- 848 milioni di minori introiti dovuti a deprezzamento del capitale umano degli ex-tossicodipendenti.

Pertanto, in caso di raddoppio dei consumatori, considerando l'aumento del costo sanitario totale di 750 milioni di euro (90 + 660) e il costo del deprezzamento del capitale umano di 1.138 milioni di euro (290 + 848), il costo complessivo della legalizzazione ammonta a 1.888 milioni di euro.

Quindi, Esposito ritiene che i costi di una maggiore diffusione della cannabis potrebbero facilmente superare gli introiti derivanti da IVA e accise.

Conclusioni di Esposito

Secondo Esposito, non si può affrontare la questione della legalizzazione della Cannabis considerando soltanto gli introiti fiscali e il risparmio di costi di repressione, in quanto, non conta solo l'analisi finanziaria, ma bisogna tener conto soprattutto di temi come la libertà di scelta dell'individuo, la protezione del consumatore e la legittimità per lo Stato di fare business su una sostanza stupefacente. Anche perché, come hanno dimostrato i modelli sopracitati, le stime degli introiti fiscali sono estremamente aleatorie e possono essere discordanti con quelle ottimistiche presenti nella relazione introduttiva al disegno di legge.

In fin dei conti, il vero problema della legalizzazione della Cannabis è rappresentato dal trilemma che la costituisce. La legalizzazione della Cannabis si pone sostanzialmente tre obiettivi:

- protezione dei consumatori,
- risparmio sui costi di repressione,
- introiti fiscali.

Il problema è che non sono ottenibili tutti e tre assieme. Sarà necessario sacrificarne uno per conseguire gli altri due.

CONCLUSIONE

Il lavoro svolto in queste pagine è orientato a fornire ai lettori gli elementi chiave per affrontare una tematica che negli ultimi tempi ha suscitato numerose polemiche, ovvero la legalizzazione della cannabis. È vero che le opinioni personali possono arricchire il dibattito e liberarlo da stereotipi e posizioni congelate ideologicamente, ma rischiano anche di trasformarlo in un grande caos.

Per questo motivo è molto importante chiarire le implicazioni di carattere economico e sociale a cui si andrebbe incontro con l'eventuale regolamentazione del mercato tuttora illegale. Uno dei motivi principali che ostacola l'abolizione del sistema proibizionista in tema di stupefacenti è la paura che una futura legalizzazione provochi una serie di conseguenze negative, quali l'aumento dei consumi e una maggiore criminalità.

A tal proposito è stato dimostrato che non vi è correlazione tra la decriminalizzazione della normativa sugli stupefacenti e un loro aumento. In particolare, uno studio effettuato dalla National Academy of Sciences (Glaser, 2012) nel 1999 ha concluso che l'aumento dell'uso di cannabis è minore negli Stati che hanno attuato una legalizzazione rispetto a quelli che invece non hanno modificato la propria normativa. Allo stesso risultato portano anche le esperienze dei Paesi Bassi, famosi per la loro politica antiproibizionista in tema di stupefacenti, le quali confermano che il loro consumo non è aumentato nel tempo, ma è rimasto quantomeno costante.

Inoltre, l'unico attore che trarrebbe beneficio dalla stasi di questa situazione sarebbe la criminalità organizzata, alla quale verrebbe lasciato il monopolio del mercato (offerta, prezzo e qualità del prodotto), mentre i costi sociali, sanitari e di repressione, essendo finanziati dalla fiscalità generale, ricadrebbero per intero sulla collettività e in particolare sui consumatori. Questi si vedrebbero costretti ad acquistare un prodotto privo di controlli e certificazioni, che rischia anche di nuocere gravemente alla loro salute.

Considerando il nostro Paese, è fondamentale capire quali effetti potrebbe avere la legalizzazione della cannabis. Tale intervento richiederebbe un notevole sforzo da parte di istituzioni e cittadini, i quali dovrebbero orientarsi verso una mentalità meno conservatrice.

Nel caso in cui si decidesse di legalizzare e regolamentare il mercato della cannabis i costi potrebbero anche aumentare. Innanzitutto, subentrerebbero nel bilancio quelli dovuti all'istituzione di un ente addetto alla regolazione del settore e alla vigilanza sul rispetto delle norme. In questo caso, risulta complicato stabilire ex-ante i suoi costi perché questi dipenderebbero dalle modalità di regolazione previste: meno licenze vengono rilasciate, meno soggetti bisognerà controllare, meno fondi saranno necessari. Inoltre, i costi di repressione rimarrebbero suppergiù costanti, almeno nel breve periodo, poiché una riduzione delle risorse destinate alle forze dell'ordine risulterebbe controproducente in quanto ostacolerebbe la loro azione di contrasto del mercato nero. La riduzione dei costi carcerari, invece, sarebbe ottenibile solo nel lungo periodo visto che l'entrata in vigore di una legge sulla legalizzazione della Cannabis non implica l'immediata scarcerazione dei detenuti per reati legati a questa fattispecie, ma al limite un loro sconto di pena. Dunque, prevedere un loro azzeramento, come sostengono David e Ofria, sarebbe un'utopia.

Considerando i benefici, invece, ci si aspetta un notevole impatto positivo. Tra i principali effetti favorevoli osserviamo che in primis, aumenterebbero le entrate fiscali. L'ammontare di tale gettito, come abbiamo visto, è estremamente complicato da calcolare e non deriva solo dalle dimensioni del mercato (come ipotizzato da David e Ofria), ma anche da molti altri fattori, quali l'aliquota fiscale prevista, lo spiazzamento del mercato nero, la quantità di licenze rilasciate ai produttori e la distribuzione dei punti vendita sul territorio nazionale. In secondo luogo, migliorerebbe la qualità del prodotto venduto sul mercato, grazie a standard qualitativi minimi e controlli sulla produzione, garantendo ai consumatori un prodotto meno nocivo, riducendo così i costi sanitari dovuti al suo consumo. Inoltre, si ridurrebbero gli ingenti proventi che le organizzazioni criminali realizzano grazie al monopolio nel mercato delle sostanze stupefacenti. In più si creerebbero nuovi posti di lavoro, partendo dagli addetti al settore agricolo fino a quelli per la vendita al dettaglio. Infine, si avrebbe una segmentazione dei mercati delle sostanze stupefacenti, riducendo le probabilità che la Cannabis possa rappresentare il primo passo verso sostanze più nocive.

Quest'analisi non dimostra che la legalizzazione della cannabis a scopo ricreativo sia la scelta giusta da fare, bensì conferma che la regolamentazione di questo mercato è quantomeno in grado di controbilanciare i costi del settore, offrendo parecchi benefici.

Sicuramente la strada da percorrere non è per niente facile, basti pensare alle opinioni contrastanti che sono state analizzate all'interno dell'elaborato.

A parer mio, l'Italia dovrebbe cominciare a considerare la cannabis come un'occasione e non più come un problema. Essa, infatti, rappresenta l'opportunità di cambiare approccio e consentire al nostro Paese di diventare il precursore dell'attuazione di un nuovo modo di pensare.

Purtroppo, non è agevole arrivare ad una conclusione definitiva. Stando anche alle risorse disponibili non è possibile sapere con certezza chi abbia ragione e chi invece abbia torto. Una cosa però è innegabile: ormai il consumo di cannabis è diventato un fenomeno di massa. Perciò, al di là delle motivazioni dei proibizionisti e degli antiproibizionisti, è necessario che una decisione simile venga presa allontanandosi dalle ideologie. Bisogna valutare i pro e i contro, rispettando la salute del cittadino, la lotta alla criminalità organizzata e l'economia.

BIBLIOGRAFIA

D.A. Besanko – R.R. Braeutigam, *Microeconomia*, McGraw-Hill

Faupel, C., Horowitz, A. M., & Weaver, G. S. (2004). *The sociology of American drug use*. Boston: McGraw-Hill Higher Education.

Ardizzi G., Petraglia C., Piacenza M. e Turati G., “Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology, with an application to Italy”, *Banca d’Italia, Temi di Discussione*, 864, aprile 2012;

Cussen Meaghan, Block Walter, “Legalize Drugs Now!: An Analysis of the Benefits of Legalized Drugs”, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 59, No. 3, Luglio, 2000;

Friedman, M. (1972). *Prohibition and Drugs*. Newsweek.

Glaser, D. (2012). *The economic effects of legalizing marijuana*. Utah: University of Utah.

Henderson David R., “A Humane Economist’s Case for Drug Legalization”, *U.C. Davis Law Review* 24, 3, 1991, pp.655-676;

SITOGRAFIA

La cannabis nel tempo: origine, storia e utilizzo, <https://www.clinn.it/it/storia-della-cannabis.html>

Storia del proibizionismo della canapa, <https://www.cannabislighitalia.com/storia-del-proibizionismo-della-canapa/>

L'indipendente, Raffaele De Luca, Cannabis in Italia: le leggi proibizioniste ignorano la volontà popolare, <https://www.lindipendente.online/2021/10/22/cannabis-in-italia-le-leggi-proibizioniste-ignorano-la-volonta-popolare/>

Giulia Maria Ruggiero, Gli effetti della droga sull'organismo, <https://www.unobravo.com/post/gli-effetti-della-droga-sullorganismo>

ISTAT, L'economia non osservata nei conti nazionali, <https://www.istat.it/it/files//2021/10/REPORT-ECONOMIA-NON-OSSERVATA-2019.pdf>

Dipartimento Politiche Antidroga, Le ragioni del perché NO alla legalizzazione delle sostanze stupefacenti, https://images.wired.it/wp-content/uploads/2016/08/1471612152_Perche_NO_ALLA_LEGALIZZAZIONE.pdf

Proposta di legge, d'iniziativa dei deputati, https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=17PDL0032971

Drugs policy in Netherlands, <http://www.ecn.org/hemp/Legislazione/Fenomeno.htm>

La legalizzazione della droga in Olanda, <https://www.olanda.cc/legalizzazione-della-droga-in-olanda.html>

Opium Act, http://www.cannabis-med.org/dutch/Regulations/Opium_Act.pdf

megliolegale.it, Roberto CiccioMessere, I Benefici Della Legalizzazione In Italia: Almeno 6 Miliardi Di Euro E 350 Mila Nuovi Posti Di Lavoro, <https://megliolegale.it/i-benefici-della-legalizzazione-in-italia-almeno-6-miliardi-di-euro-e-350-mila-nuovi-posti-di-lavoro/>

penshare.it, Micaela Asia Foti, Legalizzazione della marijuana: dibattito, pro e contro, <https://penshare.it/legalizzazione-marijuana-pro-contro/>

<https://www.fanpage.it/attualita/legalizzare-la-cannabis-significa-creare-milioni-di-posti-di-lavoro/>

proversi.it, Legalizzare o liberalizzare le droghe leggere, <https://www.proversi.it/discussioni/pro-contro/44-legalizzare-o-liberalizzare-le-droghe-leggere>

il sole24ore.com, Fabio Carducci, Cannabis, tra referendum e testo alla Camera prosegue lo scontro, <https://www.ilsole24ore.com/art/fra-referendum-e-testo-camera-prosegue-scontro-cannabis-AEK15lo>

Luic Papers, Marcello Esposito, Gli effetti economici della liberalizzazione della cannabis in Italia, <http://www.biblio.liuc.it/liucpap/pdf/301.pdf>

lavoce.info, Piero David e Ferdinando Ofria, Effetto cannabis sui conti pubblici, <https://www.lavoce.info/archives/18187/che-effetto-avrebbe-sui-conti-pubblici-la-legalizzazione-delle-droghe-leggere/>

lavoce.info, Piero David e Ferdinando Ofria, Droghe leggere: la legalizzazione è un buon affare, <https://www.lavoce.info/archives/36435/droghe-leggere-la-legalizzazione-e-un-buon-affare/#:~:text=L'esperienza%20del%20Colorado%20mostra,per%20le%20casse%20dello%20Stat>
[o](#)

lavoce.info, Piero David, Cannabis, quanta paura di una pianta, <https://www.lavoce.info/archives/42343/cannabis-quanta-paura-di-una-pianta/>

fuoriluogo.it, Leonardo Fiorntini, La formazione del prezzo, <https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/gli-effetti-economici-della-legalizzazione-della-cannabis-italia/#.YnD07vNByLo>

fuoriluogo.it, Gli effetti economici della legalizzazione delle droghe, https://www.fuoriluogo.it/mappamondo/gli_effetti_economici_della/#.YnD1HfNByLo

espresso.repubblica.it, Rita Rapisardi, Referendum cannabis, parliamo di numeri: quanti vantaggi porterebbe la legalizzazione, https://espresso.repubblica.it/attualita/2021/09/16/news/referendum_cannabis_parliamo_di_numeri-318093037/

Fanpage.it, Legalizzare la cannabis significa creare milioni di posti di lavoro, <https://www.fanpage.it/attualita/legalizzare-la-cannabis-significa-creare-milioni-di-posti-di-lavoro/>